

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION ET DIRECTION

DANS LES AFFAIRES PRIVÉES ET LES SERVICES PUBLICS

UN ESSAI DE DOCTRINE

LE FAYOLISME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 31 mai 1924, à 4 heures

PAR

J. BILLARD

Il s'agit de substituer à l'administration empirique, généralement pratiquée, une administration positive reposant à la fois sur l'observation, l'expérience et le raisonnement.

H. FAYOL

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { MM. JÈZE, professeur
RIST, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1924

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION ET DIRECTION

DANS LES AFFAIRES PRIVÉES ET LES SERVICES PUBLICS

UN ESSAI DE DOCTRINE

LE FAYOLISME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 31 mai 1924, à 4 heures

PAR

J. BILLARD

Il s'agit de substituer à l'administration empirique, généralement pratiquée, une administration positive reposant à la fois sur l'observation, l'expérience et le raisonnement.

H. FAYOL

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { MM. JÈZE, professeur
RIST, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

LES IDÉES MODERNES D'ORGANISATION

Les grandes angoisses de la guerre ne sont plus qu'un souvenir, mais l'heure reste grave encore. Nous avons été si durement éprouvés que, de l'homme d'Etat au simple citoyen, chacun est anxieux du relèvement de la nation.

Il est le grand problème de ce temps et le plus difficile. Sur ses facteurs nombreux et complexes l'accord n'existe pas toujours. Pourtant l'un d'eux, le plus important peut-être, n'est pas contesté. C'est la nécessité pour la France de se mettre au travail et de produire intensivement.

Mais la première condition pour produire, c'est d'avoir un marché. Or, en dépit des barrières douanières, c'est souvent le marché du monde que se disputent les producteurs. Il est bien certain que nous ne viendrons utilement sur ce marché qu'avec des prix de revient modérés.

Remarquons qu'entre plusieurs entreprises celle-là produit au meilleur compte qui, pour un résultat donné, et toutes choses égales par ailleurs, rétribue le plus faible capital et la plus faible main-d'œuvre.

La préoccupation d'abaisser le prix de revient

conduit donc, de toute évidence, à la recherche des méthodes assurant le maximum d'effet avec le minimum de moyens. Mais trouver de telles méthodes, c'est, pour une entreprise, résoudre presque tout le problème de l'organisation et de la direction.

On peut se demander si les solutions données à ce problème par nos chefs d'établissements ne seraient pas trop souvent surannées. N'entend-on pas, dans le langage des hommes d'affaires et même du public, revenir à chaque instant des mots lancés comme un programme : *Américanisons, taylorisons, industrialisons, modernisons, etc...*

Sans doute on ne donne pas toujours à ces mots un sens bien précis. Ils méritent cependant l'attention car ils témoignent de cette idée, devenue familière au grand public, que nos méthodes seraient à modifier.

Du reste on a beaucoup écrit déjà, chez nous, sur l'organisation et la direction des affaires. Dans la presse technique ou politique, voire même dans la presse d'information, se manifeste l'opinion que c'est par un effort en vue d'un meilleur rendement que nous parviendrons à lutter contre la concurrence étrangère.

Avons-nous vraiment des progrès sérieux à réaliser ? Il paraît difficile d'en douter. Comment n'être pas frappé, par exemple, de voir ceux qui ont observé les Etats-Unis et l'Allemagne conclure unanimement que tout, chez nous, serait à réformer ?

Si, comme il semble, nous nous modernisons trop

lentement, il est intéressant d'en connaître les causes. La première réside, sans doute, dans le mouvement de concentration qui a eu pour effet d'accroître rapidement les dimensions des entreprises. Souvent, par esprit de tradition, nous n'aurions pas fait évoluer nos méthodes à la demande des conditions nouvelles.

Mais ce qu'il faut surtout considérer, c'est l'avance prise par certains de nos rivaux sous l'influence d'un novateur génial, F. W. Taylor, dont l'œuvre constitue certainement le plus grand effort qui ait jamais été tenté contre la routine humaine. Il convient de s'arrêter un moment sur les idées du grand ingénieur.

C'est lui qui paraît avoir émis le premier une série de principes d'organisation. Ils ont été connus en France par les traductions de ses œuvres ou d'ouvrages de ses élèves américains. Il faut malheureusement regretter, avec le grand apôtre de son système, M. Le Châtelier, « le défaut de clarté et le manque d'ordre de ses publications », qui rendent leur étude laborieuse.

Ce serait comprendre à demi le taylorisme que de le considérer simplement comme une méthode de travail. Il est, avant tout, une discipline d'esprit et cette discipline est au fond celle de Descartes, que Taylor, homme réfléchi, ayant reçu une bonne instruction dans sa jeunesse, a su recréer à son usage.

Rappelons les règles que notre grand philosophe imposait à son entendement :

« Ne jamais recevoir une chose pour vraie que je ne la connaisse évidemment telle.

« Diviser chacune des difficultés que j'examine en autant de parcelles qu'il se peut et qu'il est requis pour les mieux résoudre.

« Conduire, par ordre, mes pensées, en commençant par les objets les plus simples et les plus aisés à connaître, pour monter peu à peu, comme par degré, jusqu'à la connaissance du composé.

« Faire partout des dénombrements si entiers et des revues si générales que je sois assuré de ne rien omettre. »

C'est l'observation très stricte de ces règles qui a permis à Taylor d'atteindre son but : obtenir du personnel et de l'outillage des augmentations de rendement.

Il étudia d'abord les machines, d'où son œuvre sur l'emploi des courroies, la taille des métaux et son invention des aciers à coupe rapide. Puis, portant son attention sur le deuxième facteur de la production, l'ouvrier, il se demanda quels procédés permettraient, à fatigue égale, de fournir la plus grande somme de travail utile. De même que, pour l'emploi des machines, il avait tracé les règles d'une science rigoureuse, il dégagait les principes d'emploi rationnel du facteur humain (1).

Aux Etats-Unis et au Canada l'influence de Taylor

(1) Voici, par exemple, l'un de ces principes : sélectionner les travailleurs et les adapter à leur tâche. Taylor l'appliqua au

et de ses élèves (1) a été très grande. Non seulement le monde industriel mais tous les citoyens ont été gagnés par leurs idées, si bien qu'entre l'Atlantique et le Pacifique, 420 millions d'hommes ont aujourd'hui l'esprit tourné vers la production et l'accroissement de la productivité. Ces idées, sous le nom de « Scientific management », sont largement enseignées dans les Technicums et les Universités.

Les Anglais, peuple traditionnaliste, sont encore peu imprégnés de taylorisme, mais secoués de leur longue quiétude par la guerre ils préparent le rajeunissement de leurs méthodes.

En Allemagne, les principes de Taylor ont été de bonne heure adoptés. L'esprit de discipline de l'Allemand favorisait du reste merveilleusement leur succès. Voici dans quels termes saisissants

chargement sur wagons de gueuses de fonte produites par l'usine de Bethléem.

Avant Taylor le travail occupait 75 hommes. Le rendement moyen était de 12 tonnes 1/2 par homme.

Taylor choisit un ouvrier et lui fit exécuter des mouvements calculés. Sans augmentation de fatigue cet homme put charger 47 tonnes au lieu de 12 1/2. En demandant les mêmes mouvements à ses camarades Taylor en élimina, comme inaptes, 66 sur 75.

Vingt travailleurs sélectionnés et adaptés purent exécuter un travail qui nécessitait auparavant 75 ouvriers ordinaires.

(1) Les élèves de Taylor ont été nombreux. Citons Whitte, Barth, Gilbreth, Gannt, Hartness, Emerson. Ces deux derniers méritent une attention spéciale ; ce sont les modérateurs du système. Ils l'appliquent sans heurts, en témoignant d'une grande connaissance de la psychologie ouvrière. Leurs méthodes souples seraient celles convenant au tempérament français.

M. Victor Cambon indique les résultats obtenus (1) :

« Quand on se remémore les vastes installations de K. Zeiss à Iéna, de l'A. E. G. à Berlin, de F. Bayer à Leverkusen, l'organisation de la librairie à Leipzig, de l'exportation à Hambourg, de la méthode de comptabilité dans les grandes firmes, les ateliers de montage mécanique où toutes les pièces sont chronométriquement apportées aux monteurs, on se rend compte que les profiteurs les plus avisés du « Scientific management » furent les Allemands. Par là s'explique leur énorme capacité de production pendant la guerre où ils luttent contre les trois quarts du monde civilisé, la plupart des éléments actifs du pays étant mobilisés. La préparation à la guerre, les moyens de transport et d'offensive et jusqu'aux procédés universels d'intrigue et d'espionnage dérivent de cette conception. »

Pendant longtemps, en France, malgré les puissantes campagnes des Le Châtelier et des de Fréminville, le système de Taylor a été à peine connu. Toutefois, depuis quelques années, il commence à devenir très en faveur dans les milieux éclairés de notre industrie. Parmi beaucoup d'autres témoignages citons l'expressif langage d'un de nos plus grands industriels (2) :

« En Amérique, des établissements qui sortaient,

(1) Préface d'*Organisation technique et commerciale des usines d'après les méthodes américaines* (système Taylor), par P. Négrier.

(2) M. André Michelin, dont la firme est bien connue dans l'industrie du caoutchouc.

avant la venue de Taylor, par exemple 1.000 pièces d'ateliers mesurant 10.000 mètres de superficie et occupant 1.000 ouvriers sortaient, après son passage, soit le même nombre de pièces en occupant seulement 8.000 mètres et 6 ou 700 ouvriers, soit deux fois plus de pièces en occupant presque le même espace et 1.200 ouvriers seulement.

« Depuis la guerre j'ai la conviction, qu'à l'heure actuelle l'industriel qui n'appliquera pas avec rigueur les méthodes de Taylor est voué à l'insuccès et à la faillite. La vie a triplé de prix, les stocks sont épuisés, les ouvriers ne font plus que huit heures ; si les méthodes de travail d'autrefois sont conservées, la production ne « tiendra pas le coup » ; ce sera la vie de plus en plus chère, la misère et la mort.

« Si l'on veut conserver la journée de huit heures, généraliser la semaine anglaise, il est indispensable d'apporter au travail des modifications profondes. Il faut cesser de payer le moindre effort inutile.

« C'est une vérité de La Palisse (1) que je dis là : *l'industriel ne doit payer que l'effort producteur*

(1) Ces sortes de vérités sont la base même du système de Taylor. On ne saurait trop insister sur ce point. Rappelons qu'Emerson pose le sens commun comme l'un des 12 principes du rendement. Un autre disciple de Taylor, Hatoway, déclare : « En dernière analyse la direction scientifique n'est que l'application systématique du bon sens. » Un industriel français, M. Pezeu, écrit : « Dans le système Taylor rien n'est compliqué ; tout est simple, presque enfantin, c'est l'œuf de Christophe Colomb. Toutes les grandes choses sont simples, mais les esprits ordinaires ne savent pas en faire leur profit. » Enfin, citons le grand industriel américain Henry Ford : « Le remède à la mauvaise administration est fourni par le bon sens. »

et cependant, avant Taylor, bien peu de gens s'étaient rendu compte que l'application de ce précepte permettait une économie de main-d'œuvre et de frais généraux de 100 0/0, de 50 0/0 ou, au minimum, de toujours 25 0/0 » (1).

C'est au moment même où notre attention se porte ainsi sur Taylor que les idées d'un français, M. Fayol, acquièrent une brusque notoriété.

Dans ces idées on retrouve beaucoup de taylorisme et cela se comprend, M. Fayol et Taylor ayant cherché la solution d'un même problème, celui du meilleur rendement de l'effort humain.

Très didactique dans l'exposé de ses conceptions M. Fayol les présente sous le nom de *Doctrine administrative*. A l'encontre de Taylor il est remarquable par l'ordre et la clarté très française de ses publications. Il se montre surtout beaucoup plus généralisateur que son précurseur américain, peut-être trop — et cela sans doute est aussi très français.

L'ouvrage capital de M. Fayol, celui qui renferme l'essentiel de sa pensée, est *Administration industrielle et générale*. Pour dégager les traits dominants de la Doctrine administrative nous tiendrons compte principalement de cet ouvrage et subsidiairement d'autres œuvres de M. Fayol lui-même ou de certains auteurs qui ont adopté ses idées, comme MM. Wilbois, Vanuxem, Carlitz, Schatz, etc.

(1) Victor Cambon, *l'Industrie organisée d'après les méthodes américaines*.

Notre étude comprendra deux parties ; dans la première, la plus importante, nous exposerons comment la Doctrine administrative, procédant du concept déterministe, a pu s'élaborer par une méthode positive. Examinant ensuite le contenu de la doctrine, nous verrons qu'elle comporte une théorie et une pratique administrative, la théorie portant sur les *éléments analytiques* et les *principes* de l'administration, la pratique décrivant des *procédés* administratifs.

Dans la deuxième partie nous verrons quelles réformes dans les services publics postulerait la Doctrine administrative.

PREMIÈRE PARTIE

LE FAYOLISME

CHAPITRE PREMIER

LA MÉTHODE RÉALISTE

M. Fayol a débuté dans l'industrie comme ingénieur de mine. Il devint rapidement directeur des houillères de Commentry, puis directeur de la Société minière et métallurgique de Commentry-Fourchambault (plus tard Commentry-Fourchambault et Decazeville).

Dès le début de sa carrière M. Fayol se révèle expérimentateur. Comme ingénieur de mine il doit lutter contre le feu ; c'est l'occasion pour lui de recherches positives d'où il tire son ouvrage sur la combustion spontanée de la houille. Plus tard la nécessité de présenter des comptes rendus sur certains gisements houillers le conduit à formuler sa théorie des deltas, devenue classique (1).

Avant d'exposer comment M. Fayol porta dans ses fonctions de directeur et surtout de directeur général l'esprit inductif qu'il avait montré dans son rôle technique d'ingénieur, il convient d'indiquer rapidement les résultats obtenus par sa direction (2).

(1) Cf. Notice sur les travaux scientifiques et techniques de M. Fayol. Paris, Gauthier-Villars, 1918.

(2) Cf. *La Technique moderne*, février 1918.

Elle commença en 1888. A cette époque la Société exploitait des houillères à Commentry et des forges à Fourchambault. Les houillères, presque épuisées, cessaient d'être productives. Quant aux forges elles venaient de perdre le quasi monopole que constituaient pour elles les minerais du Berry. On commençait, en effet, l'application des procédés Thomas aux minerais phosphoreux jusque là inutilisables. Il en résultait que la métallurgie de l'Est et du Nord pouvait faire à celle du Centre une concurrence efficace. Bref, on en envisageait la fermeture des usines de Fourchambault. Le dividende était tombé à zéro. La Société se trouvait en pleine décadence. Attendre son relèvement de la découverte de nouveaux gisements houillers ou de procédés plus heureux que celui de Thomas, c'était jouer sur le miracle.

Pourtant le relèvement se produit grâce au nouveau directeur général.

Nous laissons la parole à ses biographes (1) :

« Son administration permit de retrouver des bénéfices pour quelques années encore, le temps d'acquérir une houillère à Brassac en 1890, des usines à Decazeville en 1892, bref, de rendre à l'entreprise, sur des domaines nouveaux, une prospérité qui ne cessera de se développer. Après 1894 les conditions de la Société auront changé, mais ces conditions sont restées identiques de 1888 à 1894. Mêmes mines et mêmes usines. Même outillage.

(1) J. Wilbois et P. Vanuxem, dans *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*.

Mêmes procédés. Mêmes débouchés commerciaux. Mêmes nécessités financières. Même Conseil d'administration. Même personnel. Seul le chef est autre et encore n'est-ce pas à sa capacité technique qu'on doit son succès, puisqu'il n'a, pendant quelque vingt ans, connu que des mines et c'est surtout une usine qu'il s'agit de remonter. Comme disait un actionnaire pessimiste : « C'est d'un métallurgiste que nous avons besoin et on nous donne un mineur. » On n'avait besoin ni d'un métallurgiste ni d'un mineur, mais d'un administrateur. On l'avait trouvé. Ce qui changea en 1888 ce furent les méthodes administratives. »

Comme administrateur, le directeur général de 1888 a donc brillamment fait ses preuves. Il faut examiner maintenant les causes de son succès.

M. Fayol nous les indique lui-même et, comme c'est un esprit généralisateur, il expose en même temps une doctrine administrative. Avant d'examiner son contenu nous allons voir comment elle a pu naître.

C'est à l'intérieur de groupes qu'il forme avec ses semblables que l'homme vivant dans la société moderne déploie le plus souvent son activité. Ces groupes sont très divers par leur nature, leur but et leurs proportions. Exemples : ateliers, usines, mines, entreprises commerciales, entreprises de transport ; établissements charitables, religieux, scientifiques ; associations, syndicats ; famille,

cité, province, nation, société de nations, etc...

Existe-t-il pour ces groupes, si divers qu'ils soient, des conditions universelles auxquelles serait liée leur prospérité ? M. Fayol n'en doute pas, convaincu qu'il a toujours été que les phénomènes sociaux se trouvent, comme les phénomènes physiques, soumis à des lois naturelles indépendantes de notre volonté. Cette conviction a été fortifiée par la lecture de la célèbre *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*, de Claude Bernard.

De même que pour le corps humain il faut un médecin, il faut pour le corps social un administrateur, l'un et l'autre devant chercher « à constituer un organisme sain et à guérir les maladies. » Aussi la méthode qui convient au médecin, quand il s'occupe des individus, convient-elle à l'administrateur qui s'occupe des corps sociaux. Cette méthode, qui est celle recommandée par Claude Bernard, sous le nom de méthode expérimentale, et par Auguste Comte, sous le nom de méthode positive, ne diffère pas, au fond, de celle qui, s'appuyant sur les principes de Descartes, est considérée comme « scientifique. » par M. Fayol.

Ille se trouve résumée dans cette formule : *observer, recueillir et classer les faits, les interpréter, instituer des expériences et, s'il y a lieu, tirer de tout cet ensemble d'études des règles qui entreront dans la pratique des affaires* (1).

(1) H. Fayol, *Administration industrielle et générale*.

Le père de la doctrine administrative possède la foi déterministe. Se gardant des raisonnements *a priori*, il base son système sur la connaissance des réalités.

Mais s'élever du particulier au général, procéder strictement par induction, n'est pas chose nouvelle en science sociale. Nous reconnaissons là une méthode qui est précisément celle de l'école historique ou réaliste, employée par Savigny pour l'étude du droit et par nombre d'auteurs modernes pour l'étude des sciences économiques.

Puisque l'administration sera une doctrine purement positive et expérimentale, il faut maintenant se demander la nature du phénomène administratif dont elle se propose l'étude. Il a été ainsi défini par un disciple de M. Fayol (1) : « C'est l'acte social envisagé sous le seul angle de la puissance de réalisation qu'il décèle, toutes les contingences étrangères à cet acte ayant été écartées. Tout fait matériel est du domaine de la physique, laquelle n'en retient en tout et pour tout qu'un aspect dénommé aspect physique. Tout fait social est du domaine de la doctrine administrative, mais celle-ci ne prend en considération qu'un aspect isolé qui constitue le phénomène administratif. »

Il en résulte que la doctrine n'a point un champ d'investigations qui lui soit propre. Etudiant des faits qui sont du domaine de toutes les branches de

(1) P. Vanuxem, dans *l'Eveil de l'esprit public. Industrialiser*. Dunod, 1918.

la sociologie, elle revendique seulement l'originalité du point de vue.

Cette originalité, qui apparaîtra plus nettement quand seront développées les conceptions de M. Fayol, autoriserait la prétention de la doctrine nouvelle au rang de branche autonome de la science sociale.

Nous allons voir comment M. Fayol, qui fait vraiment figure d'initiateur, a pu tracer les grandes lignes de la doctrine administrative, puis s'attirer des concours pour l'élaborer plus complètement.

Ce fut primitivement dans un but d'instruction personnelle que M. Fayol étudia, sous leur aspect administratif, les réalités avec lesquelles le mettaient quotidiennement en contact ses fonctions successives d'ingénieur de mine, de directeur de houillère et de directeur général d'une grande entreprise minière et métallurgique. Il procéda, dès le début, par l'observation, l'expérience et le raisonnement. Du reste, il ne se contenta pas d'étudier l'industrie minière et métallurgique, il porta aussi son attention sur toutes sortes d'entreprises à forme collective, sur la famille, sur l'Etat. Il se rendit compte ainsi que partout où l'homme agit de concert avec ses semblables, pour une fin déterminée, lucrative ou non, morale ou non, il pouvait être discerné certains facteurs permanents qui conditionnent le rendement du groupe.

La détermination précise de ces facteurs a été

tentée par M. Fayol. Il avait pour réussir les ressources d'une précieuse documentation, fruit de ses patientes observations, qu'il avait soigneusement notées et classées pendant le cours d'un demi-siècle.

Estimant qu'il était d'intérêt général de mettre au grand jour les principes universels qui gouvernent l'effort collectif, M. Fayol s'empessa de répandre, par la parole et par la plume, les premiers et très importants résultats qu'il pensait acquis (1).

Notons ici une ressemblance avec Taylor. Comme le grand organisateur américain, M. Fayol n'a reculé devant aucun effort pour faire profiter le public de ses travaux.

Ainsi naissait la doctrine administrative. Mais une science positive ne saurait être l'œuvre d'un seul. Son développement, basé sur une ample documentation, exige le concours de nombreuses bonnes volontés. La jeune doctrine les a trouvées au *Centre d'Etudes d'administration industrielle et générale* (2).

Cette dénomination est caractéristique. Elle rappelle à la fois la portée générale de la doctrine et sa naissance dans un milieu industriel où sont institués des types d'administration dignes d'être imités. Le Centre d'Etudes se présente ainsi comme devant tendre à l'industrialisation méthodique.

(1) V. p. 162 et s. l'indication des ouvrages de M. Fayol sur l'administration. Plusieurs de ses conférences ont été publiées dans *l'Eveil de l'esprit public*. Dunod, 1918.

(2) Le siège du Centre d'Etudes est à Paris, n° 100, rue de Vaugirard.

La tâche qu'il se propose est double : élaborer la doctrine et la répandre.

L'élaboration doctrinale devra s'appuyer sur des faits. Il faut donc les accumuler, les noter avec méthode, les classer. En un mot, il faut constituer un puissant organisme de documentation. Celui du Centre d'Etudes s'alimente aux sources suivantes :

Sources publiques. — Elles sont abondantes : livres, articles de revues, coupures de journaux sur l'organisation industrielle et commerciale, la direction des ateliers, la conduite des affaires, le fonctionnement des services publics ; les ouvrages militaires sur le commandement ; les monographies de science sociale ; l'histoire des institutions, etc...

Sources privées. — Ce sont les plus importantes. Elles se composent des très nombreux documents où sont enregistrées les observations des correspondants du Centre d'Etudes. Ces documents, qui forment des dossiers classés par noms d'auteurs, sont de plus analysés sur des fiches constituant un répertoire systématique (1).

(1) Voici, par exemple, la première de toutes les observations enregistrées par M. Fayol (mai 1861) : « Le cheval du premier étage du puits Saint-Edmond a eu, ce matin, la jambe cassée. J'ai fait un bon pour son remplacement. Le garde des écuries a refusé de le recevoir parce qu'il ne portait pas la signature du directeur. Le directeur était absent ; personne n'est désigné pour le remplacer. Malgré mes instances, le garde a persisté dans son refus. Sa consigne, dit-il, est formelle. Le cheval blessé n'a pas été remplacé et l'extraction du sixième étage a été perdue. Il me semble que pendant l'absence du directeur quelqu'un devrait être chargé de le remplacer. »

La fiche analysant cette observation est ainsi libellée :

« 1861. Henri Fayol, ingénieur de mine. Cheval blessé au fond,

Bien entendu, les correspondants du Centre d'Etudes doivent explorer la réalité selon la méthode scientifique. Mais aucune sujétion ne leur est imposée. Le secret leur est garanti ainsi qu'aux personnes et aux firmes faisant l'objet d'observations.

C'est au moyen de conférences, de livres, d'articles dans les publications périodiques et les journaux, que le Centre d'Etudes cherche à répandre la doctrine qu'il élabore. Mais un procédé plus efficace est envisagé : l'introduction de l'enseignement administratif dans le programme, non seulement des écoles techniques, mais encore de celles donnant l'instruction générale à tous les degrés. Une propagande est déjà commencée dans ce but (1).

ne peut être remplacé sans bon signé du directeur qui est absent. Extraction du sixième étage perdue. L'autorité doit toujours être représentée. Pour tout chef, un suppléant désigné. »

Signalons que le système adopté pour le répertoire systématique des fiches est une application de la méthode décimale universelle de l'Institut international de bibliographie.

(1) Cet enseignement présenterait sans doute beaucoup de ressemblances avec celui donné en Amérique sous le nom de « scientific management » (V. p. 9).

Il convient de mentionner l'initiative de M. Wilbois, qui a créé, 100, rue de Vaugirard, à Paris, une Ecole libre d'Administration et d'Affaires. Signalons aussi qu'à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales M. J. Carlioz professe, depuis 1920, un cours sur le gouvernement et l'organisation des entreprises.

CHAPITRE II

LA FONCTION ADMINISTRATIVE

Qu'une entreprise soit petite ou grande, simple ou complexe, M. Fayol répartit toutes ses opérations entre six fonctions essentielles :

1° Fonction *technique* (production, fabrication, transformation, etc...).

2° Fonction *commerciale* (achats, ventes, échanges, etc...).

3° Fonction *financière* (recherche et gérance des capitaux).

4° Fonction de *sécurité* (protection des biens et des personnes).

5° Fonction de *comptabilité* (inventaire, bilan, prix de revient, statistique, etc...).

6° Fonction *administrative* (prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle).

On se rend compte facilement du domaine respectif des cinq premières fonctions ; il n'en est pas de même pour la sixième. Quelques explications sont nécessaires.

Remarquons d'abord que les cinq premières fonctions se tiennent étroitement. La fonction *technique* dépend, par exemple, de la fonction *commerciale*

pour l'approvisionnement en matières premières et l'écoulement des produits fabriqués ; de la fonction de *sécurité* pour la protection des marchandises contre le vol et du matériel contre les déprédations, etc...

Les liens entre ces cinq fonctions ne peuvent être garantis sans une sixième fonction, « une fonction résiduelle, une fonction accolade, une fonction facteur commun » (1), qui est précisément la fonction *administrative*.

M. Fayol la définit d'une façon très compréhensive dans les termes suivants :

« *Administrer c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.*

« *Prévoir*, c'est-à-dire scruter l'avenir et dresser le programme d'action.

« *Organiser*, c'est-à-dire constituer le double organisme matériel et social de l'entreprise.

« *Commander*, c'est-à-dire faire fonctionner le personnel.

« *Coordonner*, c'est-à-dire relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts.

« *Contrôler*, c'est-à-dire veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés.

« Ainsi comprise l'*administration* n'est ni un privilège exclusif ni une charge personnelle du chef ou des dirigeants de l'entreprise ; c'est une fonction

(1) J. Wilbois et P. Vanuxem, *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*.

qui se répartit, comme les autres fonctions essentielles, entre la tête et les membres du corps social (1). »

Notons ici que *l'administration* et le *gouvernement* sont choses distinctes. Le *gouvernement* fixe le but et cherche à l'atteindre en assurant la marche des six fonctions essentielles. *L'administration* n'est que l'une de ces six fonctions, mais dont l'importance est telle dans le rôle des grands chefs qu'on la confond parfois avec le gouvernement même de l'entreprise.

Aux six fonctions essentielles correspondent des *capacités spéciales* : la capacité technique, la capacité commerciale, la capacité financière, la capacité administrative, etc.

Les qualités et connaissances suivantes sont la base commune de ces capacités :

1° *Qualités physiques* : santé, vigueur, etc...

(1) M. Fayol, qui rapproche volontiers, comme beaucoup de sociologues, l'être social de l'animal, fait la comparaison suivante : « Le système nerveux, notamment, a de grandes analogies avec le service administratif. Présent et actif dans tous les organes il n'a généralement pas de membre spécial et n'est point visible à l'observateur superficiel. Il recueille en tous points des sensations qu'il transmet d'abord à des centres inférieurs, centres réflexes, puis de là, s'il y a lieu, à la tête, à la direction. De ces centres ou du cerveau part ensuite l'ordre qui, par un chemin inverse, arrive au membre ou au service qui doit exécuter le mouvement. Le corps social a, comme l'animal, ses actes réflexes ou ganglionnaires qui s'effectuent sans intervention immédiate de l'autorité supérieure. Sans l'action nerveuse ou administrative l'organisme devient une masse inerte et dépérit rapidement. » (*Administration industrielle et générale.*)

2° *Qualités intellectuelles* : aptitude à comprendre jugement, mémoire, etc...

3° *Qualités morales* : énergie, fermeté, initiative, dévouement, etc...

4° *Culture générale* : notions diverses sans rapports ou en rapports lointains avec la fonction exercée.

5° *Expérience* : enseignement que l'on a tiré soi-même des faits.

A ces éléments généraux s'ajoutent, pour différencier les capacités, les *connaissances spéciales*, celles concernant exclusivement la fonction soit technique, soit commerciale, soit financière, soit administrative, etc...

La part pour laquelle entre dans une capacité chacune des qualités et connaissances ci-dessus dépend bien entendu de la fonction considérée.

La valeur générale d'un agent se trouvant formée de l'ensemble de ses capacités on peut se demander quel chiffre correspondrait à chacune d'elles si on évaluait à 100 francs leur somme.

Les notations numériques en pareille matière paraissent bien difficiles et arbitraires ; pourtant M. Fayol, dans les deux tableaux ci-après, a chiffré, d'après son idée personnelle, l'importance relative de chaque capacité dans la valeur générale des agents et des chefs d'entreprise.

On peut conclure, du premier tableau, que la capacité principale pour les agents subalternes est la

TABEAU I
Importance relative des diverses capacités nécessaires
au personnel des entreprises industrielles

GRANDE ENTREPRISE

Personnel de la fonction technique

CATÉGORIES D'AGENTS	CAPACITÉS						VALEUR TOTALE
	Administrative	Technique	Commerciale	Financière	De sécurité	De comptabilité	
GRAND ÉTABLISSEMENT							
Ouvrier.....	5	85	»	»	5	5	100
Contremaître.....	15	60	5	»	10	10	100
Chef d'atelier.....	25	45	5	»	10	15	100
Chef de division.....	30	30	5	5	10	20	100
Chef du service technique.....	35	30	10	5	10	10	100
Directeur.....	40	15	15	10	10	10	100
PLUSIEURS ÉTABLISSEMENTS RÉUNIS							
Directeur général.....	50	10	10	10	10	10	100
L'ÉTAT							
Ministre.....	50	10	10	10	10	10	100
Chef d'Etat.....	60	8	8	8	8	8	100

TABEAU II
Importance relative des diverses capacités nécessaires
au personnel des entreprises industrielles

ENTREPRISES DE TOUTES GRANDEURS

Chefs d'entreprises

CATÉGORIES DE CHEFS	CAPACITÉS						VALEUR TOTALE
	Administrative	Technique	Commerciale	Financière	De sécurité	De comptabilité	
Entreprise rudimentaire.....	15	40	20	10	5	10	100
Petite entreprise.....	25	30	15	10	10	10	100
Moyenne entreprise.....	30	25	15	10	10	10	100
Grande entreprise.....	40	15	15	10	10	10	100
Très grande entreprise.....	50	10	10	10	10	10	100
L'Etat.....	60	8	8	8	8	8	100

capacité technique alors que pour les agents supérieurs c'est la capacité administrative.

Remarquons que ce tableau est spécial à la fonction technique. L'examen des capacités du personnel des fonctions commerciales, financière, de sécurité, de comptabilité, donnerait lieu à des observations en tous points comparables.

Le deuxième tableau montre que les capacités principales du chef, pour la petite entreprise, est la capacité technique mais que plus on s'élève dans la hiérarchie des entreprises, plus l'importance de cette capacité diminue, la capacité administrative devenant prépondérante.

M. Fayol résume donc très exactement, dans les termes suivants, les conclusions à tirer des deux tableaux :

La capacité technique est la capacité principale des agents inférieurs de la grande entreprise et des chefs de la petite entreprise industrielle ; la capacité administrative est la capacité des grands chefs. La capacité technique domine en bas de l'échelle industrielle et la capacité administrative en haut.

L'importance de la capacité administrative est, du reste, bien reconnue. Qu'il s'agisse de désigner un contremaître parmi des ouvriers, un directeur parmi des ingénieurs, ce n'est pas la capacité technique que l'on considère principalement. Le choix se porte presque toujours sur l'homme qui, possédant, bien entendu, le minimum de capacité technique jugé indispensable, paraît supérieur par les qualités d'au-

torité, d'ordre, d'organisation, etc..., en un mot par la capacité administrative.

N'oublions pas, d'autre part, que la concentration des entreprises a eu pour conséquence un accroissement considérable de leurs dimensions, rendant nécessaires des qualités administratives de plus en plus élevées.

Les très hautes capacités administratives seraient-elles rares ? Il le semble, aux termes suivants d'une lettre ouverte adressée par le Président du Comité des Forges de France au Ministre des Travaux publics :

« Le nombre des hommes que la netteté et l'ampleur de leur intelligence, la rectitude et la profondeur de leur jugement, désignent pour diriger les grandes affaires, a singulièrement diminué depuis quelques années...

« Nos jeunes ingénieurs, pour la plupart, ne peuvent utiliser avec profit les connaissances techniques qu'ils ont reçues par l'incapacité où ils sont de présenter leurs idées dans des rapports clairs, bien composés et rédigés... »

Si l'importance de la capacité *administrative* ne fait l'objet d'aucune contestation, il en est autrement des moyens de l'acquérir.

On a pensé longtemps qu'elle était une sorte de don naturel que développait la pratique des affaires. Aussi dans les écoles professionnelles n'enseignait-

on que la technique ; les principes de l'organisation et de la direction étaient négligés.

Il est certain que beaucoup d'hommes hautement capables n'ont pas dû leurs qualités à une formation scolaire. Ils ont pu, sans doute, recueillir de leurs anciens quelques traditions, s'instruire aussi de l'exemple de chefs éminents, mais ils se sont surtout formés eux-mêmes.

C'est que rarement les chefs d'entreprise font école. Ils en ont peu le temps et peut-être le goût. Comment un homme en pleine activité se préparerait-il volontiers des successeurs ? Au surplus, pour beaucoup, il existe un art mais non pas une science de l'organisation et de la direction.

M. Fayol, au contraire, ne doute pas de cette science. Il voit la seule cause empêchant son enseignement dans l'absence de doctrine. Or, une doctrine est possible ; nous avons vu que la méthode positive permet de l'élaborer.

Son utilité, d'autre part, n'est pas douteuse. S'instruire par l'expérience, c'est, en effet, trop souvent, s'instruire par ses propres fautes ; celles d'un grand chef peuvent rendre son apprentissage très onéreux.

De plus, la formation par l'expérience personnelle est trop longue. Il ne faut pas perdre de vue que la concurrence mondiale est une lutte et que, pour la soutenir efficacement, il faut à la tête des entreprises des hommes jeunes.

Ces hommes, en osant trop, feront sans doute des

fautes, beaucoup moins toutefois que des hommes expérimentés, mais âgés, en n'osant pas assez.

Jusqu'ici notre exposé tendait à faire admettre qu'une doctrine administrative serait possible et utile. Dans les chapitres suivants nous analyserons celle proposée par M. Fayol.

CHAPITRE III

LES PRINCIPES DIRECTEURS

De même que pour la conduite des individus, il existe des règles de morale codifiées, par exemple les lois du Décalogue, les commandements de l'Eglise, etc., M. Fayol voudrait qu'il soit constitué, pour l'être collectif, un code de principes. Ce code représenterait l'ensemble des vérités administratives démontrées ou tout au moins acceptées.

Leur nombre n'est pas limité, toute règle qui tend au bon fonctionnement du corps social pouvant être érigée en principe.

M. Fayol en a formulé quatorze ou, plus exactement, a exprimé sur quatorze points des idées qu'il propose comme premiers éléments d'un code administratif.

Ces idées, dont l'analyse fait l'objet du présent chapitre, pourront sembler d'une grande banalité et cela se comprend puisque, par définition, les principes administratifs ne peuvent être que des notions communément admises.

1^o Division du travail

M. Fayol fait un assez long développement pour recommander la division du travail, mais ses avantages sont tellement connus qu'il ne semble pas nécessaire de les rappeler ici. Bornons-nous à une remarque : la division du travail ne peut dépasser certaines limites que l'expérience seule permet de déterminer.

2^o Autorité et responsabilité

L'autorité est le droit de commander et le pouvoir de se faire obéir. Il faut distinguer *l'autorité statutaire*, conférée par la fonction, de *l'autorité personnelle* dont la source se trouve dans les qualités propres du chef : intelligence, savoir, expérience, valeur morale, etc...

L'autorité statutaire ne saurait suffire ; elle doit s'appuyer sur l'autorité personnelle.

La responsabilité est la conséquence de l'autorité. Les sanctions — peines et récompenses — sont non seulement conformes à l'idée de justice, mais de plus indispensables à une bonne administration.

Notons une difficulté : si, pour un agent subalterne, la responsabilité peut facilement s'apprécier (par exemple celle d'un ouvrier en cas de mal façon), il n'en est plus de même pour les agents de grade élevé. Dans une entreprise un peu complexe il faut beaucoup d'attention, pour se rendre compte, avec

quelque exactitude, de l'influence exercée par un chef, même moyen, sur le résultat final.

Si les sanctions sont mal appliquées il est à craindre que le sentiment de la responsabilité s'affaiblisse et même disparaisse. On doit donc veiller avec beaucoup de soin à cette application, d'autant plus qu'elle est en elle-même délicate. Elle demande, en effet, de la fermeté et de l'impartialité, jointes à beaucoup de réflexion; il faut, en effet, tenir compte non seulement de l'usage et des conventions, mais pour chaque cas particulier, des circonstances de l'acte, de ses répercussions, etc...

Les plus belles qualités peuvent être annihilées par la crainte des responsabilités. On doit donc vaillamment les encourir. Il importe aussi que les chefs, à tous les degrés, apprécient le courage des responsabilités et sache le répandre.

3^e La discipline

La discipline est le respect des conventions, tacites ou formelles, qui ont pour objet l'obéissance, l'assiduité, l'activité, les marques extérieures de respect, etc...

Il est avéré qu'une entreprise ne peut prospérer sans discipline. Aussi convient-il de réprimer les actes qui lui sont contraires, afin d'en prévenir le retour. Pour le choix des sanctions (remontrances, avertissement, amendes, renvois temporaires ou définitifs, etc...), il faut bien entendu tenir compte des individus et du milieu.

M. Fayol a observé que le défaut de discipline résultait de la mauvaise entente entre chefs et subordonnés et que, le plus souvent, elle était imputable à l'incapacité des chefs.

Les conditions d'une bonne discipline seront donc l'excellence des chefs à tous les degrés, puis la clarté des conventions et l'application judicieuse des sanctions.

4^o L'unité de commandement

La règle de l'unité de commandement s'énonce ainsi : *pour une action quelconque un agent ne doit recevoir d'ordres que d'un seul chef.*

M. Fayol considère cette règle comme fondamentale. Il a toujours vu que les entreprises où elle était méconnue ne pouvait prospérer. C'est que la dualité de commandement trouble gravement l'ordre social et, si elle persiste, le désorganise. Le plus souvent elle s'établit sous des prétextes d'apparence plausibles. Voici quelques exemples :

a) Pour être mieux compris, aller plus vite, etc., on prend l'habitude de donner directement des ordres à un agent au lieu de les donner au chef dont il relève (1).

b) A la tête de l'entreprise se trouve un groupe d'associés, de parents, d'amis, entre lesquels les attributions n'ont pas été partagées, dans la supposition que l'affection mutuelle, les intérêts communs,

(1) V. p. 79 comment on peut s'écarter de la voie hiérarchique sans compromettre l'unité de commandement.

suffiront à préserver de tous dissentiments. Généralement les essais de ce genre sont malheureux.

Au surplus, même un judicieux partage des attributions ne pourrait que diminuer le danger sans le faire disparaître car il existe toujours des questions indivises.

c) Les services se trouvant mal délimités deux chefs agissent dans un même domaine que chacun croit le sien.

d) Même si les services sont bien délimités des empiétements peuvent encore se produire quand les chefs, à tous les degrés, ne veillent pas à maintenir chacun dans ses attributions.

5^e Unité de direction

Un seul chef et un seul programme pour un ensemble d'opérations visant le même but. Telle est la règle de l'unité de direction ; elle est la condition nécessaire de la convergence des efforts.

Rappelons que, pendant la dernière guerre, les opérations militaires de la France et des alliés ont été longtemps conduites sans que l'unité de direction soit observée. A ce sujet M. Lloyd George s'exprimait ainsi :

« Si les alliés n'ont pas encore obtenu la victoire, c'est uniquement parce qu'il n'y a jamais eu d'autorité centrale chargée de préparer le programme d'action pour le théâtre de la guerre tout entier et de régler la conduite des armées sur tous les fronts. Il n'y a jamais eu d'unité véritable dans la direction

de la guerre ; le front unique n'est pas devenu une réalité... »

Si trop souvent l'unité de direction n'est pas réalisée il faut, d'après M. Fayol, en voir la cause principale dans l'ignorance administrative.

Observons que l'unité de direction (un seul chef, un seul programme) est distincte de l'unité de commandement (un agent recevant des ordres d'un seul chef); on pourvoit à la première par une bonne organisation et à la seconde par le bon fonctionnement du personnel. De sorte que l'unité de commandement implique l'unité de direction, mais n'en découle pas.

6° Subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général

L'énoncé du principe suffit à le définir.

Tout d'abord il semble superflu de rappeler que l'intérêt d'un agent ou d'une catégorie d'agents ne doit pas prévaloir contre l'intérêt de l'entreprise. Mais l'expérience de chaque jour montre que trop souvent l'ambition, l'égoïsme, la paresse, l'ignorance et beaucoup d'autres faiblesses de la nature humaine, ont pour conséquence l'oubli de l'intérêt général.

Bien entendu l'intérêt particulier ne doit pas non plus être sacrifié. Il faut comprendre que les deux intérêts qui s'opposent sont également respectables. Les moyens de les concilier sont: la fermeté et le

bon exemple des chefs, des conventions équitables et une surveillance attentive.

7^e Rétribution du personnel

La rétribution du personnel est le prix du service rendu.

Remarquons, tout d'abord, que le taux de la rémunération dépend, d'une part, de facteurs généraux sur lesquels patrons et ouvriers sont sans action : cherté de la vie, abondance ou rareté du personnel, état général des affaires, etc., et d'autre part, de la valeur des agents et du mode de rétribution.

Les facteurs généraux ne rentrant pas dans notre sujet et la valeur des agents devant être étudiée à propos du recrutement (1), il nous reste seulement à examiner le mode de rétribution.

Le mode de rétribution est un problème important d'où peut dépendre le sort de l'entreprise. C'est aussi un problème ardu. Les solutions qu'il a reçues jusqu'ici ne paraissent pas entièrement satisfaisantes.

M. Fayol expose assez longuement ces solutions ; comme elles sont bien connues nous nous bornerons à de rapides indications.

Les ouvriers sont habituellement rétribués à la journée, à la tâche ou aux pièces.

(1) Voir page 60 et s.

Le paiement à la journée, incitant à la négligence, exige une surveillance attentive, mais il s'impose quand le travail est difficilement mesurable.

Le paiement à la tâche, qui nécessite moins de surveillance, a par contre l'inconvénient d'abaisser le rendement des bons ouvriers au niveau de celui des médiocres.

Le paiement aux pièces permet de proportionner le salaire au travail effectué, mais il encourt le reproche de pousser à la quantité au détriment de la qualité.

Signalons qu'au salaire s'ajoutent parfois des suppléments sous forme de primes à la production, à la bonnemarche des appareils, à l'économie de matière première, etc. L'importance de ces primes et leur mode d'attribution sont extrêmement variables.

Une prime qui mérite une attention spéciale est celle bien connue dans l'industrie houillère sous le nom d'échelle mobile des salaires ; cette prime, en rapport avec le prix de vente du charbon, permet d'établir une certaine corrélation entre le salaire du mineur et la prospérité de la houillère. Son inconvénient est d'inciter à réduire l'extraction pour élever le prix de vente.

Il ne paraît pas possible d'examiner, même rapidement, le problème des modes de rétribution sans s'arrêter un instant sur l'idée fort séduisante de faire participer le personnel aux bénéfices de l'entreprise. Certains pensent que de cette participation résulterait l'accord du travail et du capital. Malheureuse-

ment pour la réaliser une formule satisfaisante reste à trouver.

Observons, d'autre part, que ce mode de rémunération ne peut avoir qu'un champ d'application restreint. On ne peut, en effet, l'envisager dans les entreprises travaillant à perte ou ne poursuivant pas un but pécuniaire (services publics, établissements religieux, philanthropiques, etc.).

Les affaires prospères, qui seules pourraient distribuer au personnel une partie de leurs profits, ne marquent aucune tendance à entrer dans cette voie, tout au moins d'une façon nette. C'est que la participation aux bénéfices soulève la grave question du contrôle des travailleurs ou tout au moins de leur droit de regard sur la gestion des entreprises (1).

Au surplus, le chiffre des bénéfices ne permettrait, le plus souvent, que l'allocation de sommes trop faibles pour être un stimulant efficace. C'est ainsi que M. Fayol fait observer qu'en général, depuis vingt ans, les grandes entreprises ont fait au capital des répartitions qui sont loin d'atteindre le montant des augmentations de salaires.

Remarquons que la participation aux bénéfices n'est pas beaucoup plus pratiquée pour les chefs moyens que pour les ouvriers. Il est souvent prévu, pour ces chefs, des allocations basées sur la production ou sur d'autres résultats déterminés, mais on ne peut voir là une participation véritable aux bénéfices.

(1) Cf. Roger Picard, *le Contrôle ouvrier*.

Généralement on la trouve au sommet de la hiérarchie, à la direction même. Cela s'explique parfaitement par l'action souvent considérable du chef d'entreprise sur les résultats généraux. Bien entendu les émoluments d'un directeur ne peuvent pas dépendre uniquement des bénéfices, car parfois ceux-ci se réduisent à zéro, sans du reste que l'affaire soit mal gérée (par exemple : affaires en voie d'organisation ou traversant une crise passagère).

Afin d'être complet nous signalerons que M. Fayol indique, parmi les modes de rétribution, les subsides en nature : chauffage, éclairage, logement, etc., et les distinctions honorifiques. Celles-ci ne sauraient évidemment concerner que les très grandes entreprises ou les services publics.

Les modes de rétribution, qui sont nombreux et peuvent du reste se combiner entre eux, présentent chacun des avantages et des inconvénients. C'est aux chefs de déterminer, pour chaque cas particulier, la modalité qui, procurant une rémunération équitable, encourage le plus l'effort utile.

8° Centralisation

M. Fayol définit la centralisation un fait d'ordre naturel « qui consiste en ce que, dans tout organisme, animal ou social, les sensations convergent vers le cerveau ou la direction, et que du cerveau ou de la direction, partent des ordres qui mettent en mouvement toutes les parties de l'organisme ».

La centralisation existe toujours plus ou moins. Le degré qu'elle doit atteindre est celui qui permet d'obtenir le meilleur rendement.

Ce degré dépend de la valeur relative du chef et de ses subordonnés. Si les capacités du chef, ses forces, la vigueur de son intelligence, son activité, lui permettent de mener de front des tâches multiples et si, d'autre part, ses collaborateurs sont médiocres, il réduira sans doute considérablement leur rôle ; il centralisera. Au contraire, le chef bien secondé pourra se réserver seulement les directions générales, laissant ainsi une part importante d'initiative à ses subordonnés ; il décentralisera.

En elle-même la centralisation n'est donc ni bonne ni mauvaise. C'est une question dont la solution dépend essentiellement des circonstances.

9° Hiérarchie

La hiérarchie est la série complète des chefs subordonnés les uns aux autres.

La voie hiérarchique est celle suivie par les communications parvenant à l'autorité supérieure ou émanant d'elle, quand elles passent, sans omission, par les chefs de tous degrés. C'est la sécurité des transmissions et l'unité de commandement qui imposent la voie hiérarchique. Elle encourt le reproche d'être lente, surtout dans les grandes entreprises et les services publics.

Nous examinerons, au chapitre V, le moyen de

concilier, dans les cas urgents, le respect de la voie hiérarchique et l'obligation d'aller vite (1).

10° **Ordre**

Il convient de distinguer *l'ordre matériel* de *l'ordre social*.

Une place pour chaque chose et chaque chose à sa place. Telle est la formule de *l'ordre matériel*.

Il faut sans doute ajouter, par la pensée, que cette place doit être judicieuse. Souvent, en effet, un ordre apparent dissimule un désordre véritable. Citons M. Fayol : « J'ai vu une cour d'usine, servant de magasin de lingots d'aciers, où les matières, bien dressées, bien alignées, propres, donnaient une agréable impression d'ordre. En y regardant de près on constatait que le même tas renfermait, confondues, quatre ou cinq espèces d'acier, destinées à des fabrications différentes. D'où manœuvres inutiles, pertes de temps, chances d'erreurs...; chaque chose n'était pas à sa place. »

Quand on veut réaliser *l'ordre matériel* on doit donc rechercher non pas surtout la satisfaction de l'œil, mais les meilleures dispositions pour gagner du temps et éviter les pertes d'objets ou de matière.

La formule de *l'ordre social* ressemble à celle de *l'ordre matériel* : *une place pour chaque homme et chaque homme à sa place*. Cette formule sous-entend, cela va de soi, le principe anglo-saxon : *the rightman*

(1) V., p. 79.

in the right place ; c'est-à-dire que l'agent doit convenir à la place et la place à l'agent. Autrement dit les bases de l'ordre social sont une bonne organisation et un bon recrutement.

L'ordre social, tout au moins dans les grandes entreprises, et surtout dans les services publics, n'est pas toujours facilement réalisable. M. Fayol l'exprime en ces termes :

« L'ordre social exige une connaissance exacte des besoins et des ressources sociales de l'entreprise et un équilibre constant entre ces besoins et ces ressources. Or, cet équilibre est fort difficile à établir et à maintenir et d'autant plus difficile que l'entreprise est plus grande. Et quand il a été rompu, que des intérêts particuliers ont fait négliger ou sacrifier l'intérêt général, que l'ambition, le népotisme, le favoritisme ou simplement l'ignorance ont multiplié inutilement les postes ou placé aux postes nécessaires des agents incapables, il faut beaucoup de talent, beaucoup de volonté et plus de persévérance que n'en comporte actuellement l'instabilité ministérielle pour faire disparaître les abus et rétablir l'ordre (1). »

11° L'équité

L'équité est quelque chose de plus que la justice.

La justice c'est le respect strict des conventions librement consenties. Mais entre le faible et le fort, selon le mot de Lacordaire, c'est la liberté qui

(1) *Administration industrielle et générale.*

opprime. En réalité, il n'y a pas de conventions libres. Toujours l'une des parties subit la loi de l'autre.

L'équité s'obtient en exécutant les conventions, non seulement avec loyauté, mais avec un grand esprit de bienveillance. Cet esprit doit régner à tous les degrés de la hiérarchie. Le dévouement et même la simple bonne volonté du personnel en dépendent (1).

12° Stabilité du personnel

L'intérêt que présente la stabilité du personnel ne saurait être douteux. L'agent le mieux pourvu des aptitudes requises par une fonction ne peut bien la remplir qu'après un certain délai de mise au courant. Ce délai est d'autant plus long que la fonction est plus importante. Il faut beaucoup de temps, par exemple, pour connaître les hommes et les choses d'une grande entreprise. Son chef, si grandes que soient ses qualités, ne pouvant s'initier que lentement doit être particulièrement stable.

Il ne saurait, de toute évidence, exister de stabilité absolue. L'âge, la maladie, les retraites, la mort, les renvois pour incapacités ou fautes graves, l'élévation aux emplois supérieurs des agents de

(1) Rappelons, qu'il y a vingt ans, le pape Léon XIII recommandait l'équité dans les rapports entre patrons et ouvriers. L'encyclique *Rerum Novarum* marquait, notamment, un retour très net vers les idées sur le juste salaire soutenues par les Pères de l'Eglise au moyen âge.

valeur, etc..., sont autant de causes inévitables de changements dans le personnel.

Sous prétexte que nul n'est indispensable il ne faut pas, à ces causes, en ajouter d'autres moins bien fondées.

13° Initiative

L'initiative est la qualité qui porte à l'action spontanée.

M. Fayol a observé que le fait de laisser de l'initiative aux agents accroît toujours leur zèle et leur activité. D'autre part l'initiative de tous, s'ajoutant à celle du chef, parfois la suppléant, est sans aucun doute une force toujours appréciable.

Il faut encourager l'initiative, mais naturellement dans la mesure où elle s'accorde avec les principes de discipline et d'unité de direction.

14° Union du personnel

L'union fait la force. — Ce proverbe s'applique parfaitement à toutes les entreprises. Aussi ceux qui les dirigent doivent s'efforcer de maintenir l'union dans le personnel.

Pour obtenir ce résultat M. Fayol signale un principe à observer, celui de l'unité de commandement et deux dangers à éviter : la mise en pratique de la devise «diviser pour régner » et l'abus des communications écrites.

M. Fayol voit dans cet abus, non seulement une cause de lenteurs et de complications, mais une

source d'animosités entre services ou agents du même service. Il recommande, en conséquence, le développement des relations verbales, les communications écrites devant être autorisées seulement pour les questions particulièrement importantes ou complexes.

La liste des principes s'arrête là. Par souci d'exactitude nous les avons analysés en serrant de très près la pensée de M. Fayol et parfois son expression même.

On s'étonnera peut-être de n'avoir trouvé dans ce chapitre que des notions de pur bon sens. Il faut reconnaître qu'en effet l'originalité n'est pas leur mérite ; nous nous sommes du reste expliqués à ce sujet (1). Mais observons que les quatorze principes, si naturels qu'ils paraissent, sont néanmoins fort souvent méconnus par ceux qui ont charge d'administrer. Cette raison suffirait sans doute à rendre méritoire leur exposé doctrinal.

Ces principes sont, nous l'avons vu, très généraux, très souples et susceptibles de s'adapter à tous les besoins. Mais leur usage est un art délicat qui demande avant tout de l'expérience et de la mesure.

Les difficultés certaines de leur emploi ne sauraient diminuer leur valeur. Sans eux, on est dans l'obscurité, le chaos. M. Fayol les compare aux phares qui peuvent guider seulement les navigateurs connaissant le chemin du port.

(1) V. p. 35.

CHAPITRE IV

LES ÉLÉMENTS ANALYTIQUES

Rappelons qu'au chapitre II nous avons défini l'administration par ses éléments analytiques (1). Dans le présent chapitre nous étudierons chacun de ces éléments.

1° Prévoyance

La prévoyance est considérée comme très importante dans les affaires. D'où la maxime : « Gouverner c'est prévoir. »

Observons que le mot prévoir possède ici un sens très large. Il ne signifie pas seulement supputer l'avenir, mais le vouloir et le préparer. Prévoir, c'est plus qu'une simple opération de l'esprit ; prévoir c'est déjà agir.

La prévoyance peut se manifester dans beaucoup d'occasions et de diverses manières, mais « sa principale manifestation, son signe sensible, son instrument le plus efficace (2) », c'est le programme d'action. Nous lui consacrons, comme procédé administratif, un développement spécial au chapitre suivant (3).

(1) V. p. 27.

(2) H. Fayol, *Administration industrielle et générale*.

(3) V. p. 75.

2^e Organisation

M. Fayol distingue *l'organisation matérielle* de *l'organisation sociale*.

Organiser matériellement une entreprise c'est la pourvoir de matière première, d'outillage et de capitaux ; l'organiser socialement c'est lui assurer le personnel nécessaire à son fonctionnement.

Il ne sera question ici que d'organisation sociale.

Qu'une entreprise soit rudimentaire ou très développée, le corps social a toujours la même mission : proportionner l'organisation aux besoins, établir le programme d'action et l'exécuter.

Nous montrerons, en premier lieu, que dans les entreprises d'espèce différente mais d'égale importance, les corps sociaux présentent de grandes ressemblances ; puis nous examinerons le corps social des grandes entreprises ; enfin nous nous occuperons du recrutement et de la formation du personnel.

A. LES ANALOGIES ENTRE LES CORPS SOCIAUX D'ÉGALE IMPORTANCE. — Il convient d'indiquer tout d'abord une règle qui découle de l'unité de commandement : le nombre des subordonnés immédiats d'un chef ne doit pas dépasser cinq ou six. Cette règle vaut pour tous les chefs, sauf ceux du plus bas échelon (contre-maitre, caporal), qui peuvent commander directement un groupe d'hommes plus important (équipe, escouade).

Dans l'industrie on voit le plus souvent un directeur général en contact avec quatre ou cinq direc-

teurs ayant chacun pour subordonnés immédiats quatre ou cinq chefs de service, et ainsi de suite. De même dans l'armée le capitaine a sous ses ordres quatre lieutenants, le commandant quatre capitaines, le colonel trois ou quatre commandants, etc. Pendant la dernière guerre la division ternaire ou quaternaire fut adoptée par tous les belligérants quand ils voulurent constituer de grosses unités, (armées, groupes d'armées).

Le chiffre maximum de six subordonnés directs s'explique par le fait que la pensée humaine ne saurait se concentrer tour à tour, d'une façon suffisante, sur plus de cinq à six objets différents. Remarquons, d'autre part, que disposant d'un temps limité, le chef l'emploie tout d'abord à sa besogne propre, puis à la détente nécessaire aux grandes pensées, enfin à l'attention qu'il doit au fonctionnement de ses services. Comment ferait-il s'il en avait seulement dix, lui demandant quotidiennement une heure chacun ?

Il n'en est pas de même pour le caporal ou le contre-maître qui, vivant avec leurs hommes, peuvent suivre leurs efforts sans conférences, sans rapports, et par suite en diriger davantage.

Du fait qu'un chef ne peut avoir plus de cinq ou six subordonnés immédiats résulte que la forme générale des corps sociaux se trouve déterminée presque uniquement par le nombre des agents.

Dans la petite entreprise occupant quelques ouvriers seulement chacun reçoit directement des ordres du patron, mais si le nombre des ouvriers

s'élève à dix, vingt, trente, selon les industries, un contremaître apparaît. Un nouveau groupe de dix, vingt, trente ouvriers, nécessite un nouveau contremaître ; deux, trois, quatre contremaîtres nécessitent un chef d'atelier ; deux, trois, quatre chefs d'atelier nécessitent un chef de division, etc...

A mesure que l'effectif s'accroît, l'échelle hiérarchique se développe, sans que toutefois le nombre de ses degrés puisse dépasser sept à huit dans les plus grandes entreprises.

M. Fayol le démontre par le raisonnement suivant :
« A raison de quinze ouvriers par contremaître et de quatre chefs d'un degré quelconque C^n pour un supérieur C^{n+1} le nombre des ouvriers d'une entreprise serait :

Avec le chef initial	C de.....	15
—	C ¹ de.....	60
—	C ² de.....	240
—	C ³ de.....	960
—	C ⁴ de.....	3.840
—	C ⁵ de.....	15.360
—	C ⁶ de.....	61.640
—	C ⁷ de.....	245.760
—	C ⁸ de.....	983.040
—	C ⁹ de.....	3.932.160
—	C ¹⁰ de.....	15.728.640
—	C ¹¹ de.....	62.914.560
—	C ¹² de.....	251.658.240

« Ces chiffres, qui sont ceux d'une simple progression géométrique dont le premier terme est 15 et la raison 4, montrent que le mode ordinaire de développement du corps social se prête bien au groupe-

ment d'un nombre quelconque d'agents et que le nombre des degrés hiérarchiques des grandes affaires est assez limité (1). »

Le fait qu'une loi générale gouverne le développement des corps sociaux a pour conséquence, dans les entreprises de nature différente mais d'égale importance, l'existence d'une majorité de fonctions semblables.

C'est ce que M. Fayol met nettement en évidence par le rapprochement de deux tableaux (2) présentant l'organisation, l'un d'une mine de houille, l'autre d'une usine métallurgique occupant chacune mille à deux mille ouvriers. Ces tableaux montrent que, dans les deux entreprises, l'organisme social présente non seulement un même aspect général, mais que, de plus, les services essentiels portent le même nom, sauf le service technique, appelé fabrication dans l'usine et exploitation dans la mine.

Bien entendu le fait que deux corps sociaux ont une même apparence n'implique en rien qu'ils possèdent une même valeur organique. L'un peut être bon, l'autre mauvais. C'est que créer un corps social ne consiste pas seulement à déterminer des emplois mais encore à trouver les hommes nécessaires et à mettre chacun à sa place ; cela sans doute est le plus difficile (3).

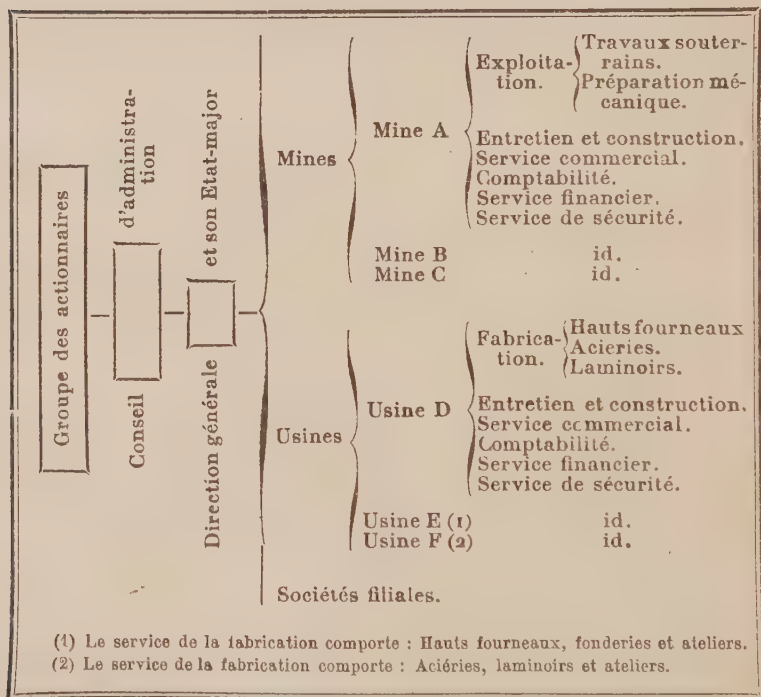
(1) *Administration industrielle et générale.*

(2) *Ibid.*, pages 82 et 83.

(3) Voir page 46. — Napoléon disait « La grande difficulté est d'utiliser les hommes dans l'emploi qui leur convient le mieux et non au petit bonheur. »

B. LE CORPS SOCIAL DES GRANDES ENTREPRISES. — Pour étudier les organes du corps social M. Fayol choisit comme exemple une grande entreprise minière et métallurgique constituée en société anonyme. L'organisation de cette entreprise, qui occupe environ dix mille personnes, ressort du tableau suivant(1). Il montre, notamment, la concentration progressive du pouvoir en allant des actionnaires à la direction générale, puis sa dispersion entre les chefs de tous degrés.

Grande entreprise industrielle



(1) Ce tableau est une simplification de celui donné par M. Fayol dans *Administrations industrielle et générale*, page 87.

Le corps social présente les organes ci-après :

- 1° Groupe des actionnaires ;
- 2° Conseil d'administration ;
- 3° Direction générale et son Etat-Major ;
- 4° Directions locales ;
- 5° Ingénieurs principaux ;
- 6° Chefs de service ;
- 7° Chefs d'ateliers ;
- 8° Contremaîtres ;
- 9° Ouvriers.

1° Groupe des actionnaires. — Son rôle consiste essentiellement à élire les administrateurs et à délibérer sur leur comptes rendus ou propositions.

2° Conseil d'administration. — Les statuts lui confèrent presque toujours des pouvoirs étendus dont il délègue habituellement la plus grande partie à la direction générale qu'il nomme et contrôle.

3° Direction générale et son Etat-major. — Le gouvernement de l'entreprise incombe presque totalement à la direction générale. Elle comporte tantôt un seul, tantôt plusieurs directeurs généraux, mais dans l'intérêt de l'unité de direction et de l'unité de commandement, il semble que la pluralité ne soit pas désirable.

Dans l'accomplissement de sa tâche personnelle le directeur général est secondé par un groupe d'hommes, sorte d'extension de sa personnalité, que M. Fayol appelle *état-major* à défaut d'une autre dénomination meilleure.

Dans les affaires importantes on trouve l'état-

major sous bien des apparences : secrétaires administratifs et techniques ; spécialistes conseils (ingénieurs, juristes, comptables, etc...) ; agents de liaison ; bureaux d'études, etc...

C'est un organe indispensable. Le fonctionnement d'une grande entreprise soulève, en effet, des questions trop variées et trop complexes pour être embrassées par le savoir d'un seul homme et d'autre part un grand chef, même d'activité exceptionnelle, ne saurait à lui seul, disposer du temps et des forces nécessaires pour remplir les multiples obligations de sa charge.

On peut les classer en deux groupes :

1° Celles du service courant : préparations des ordres, surveillance de leur exécution, liaison entre les services, correspondance, réceptions, conférences, etc...

2° Etudes des programmes d'avenir et recherche des améliorations.

M. Fayol observe que, dans les entreprises françaises, on satisfait généralement bien aux obligations du premier groupe mais que celles du second sont déplorablement négligées. Cela proviendrait de ce qu'il n'est pas encore entré dans les habitudes « de considérer l'état-major comme un organe de pensée, d'étude, d'observation, dont la principale fonction consiste à préparer l'avenir et à rechercher les perfectionnements (1). »

(1) H. Fayol, *Administration industrielle et générale*.

La nécessité de maintenir les entreprises au niveau du progrès est évidente ; d'autre part il est bien certain qu'absorbé par la besogne courante le grand chef a peu le temps de s'occuper des améliorations. C'est tout naturellement à l'état-major de le suppléer, d'avoir non seulement le désir, mais la volonté active du perfectionnement, de le rechercher sans cesse, en s'assurant, bien entendu, le concours assidu des services d'exécution.

Il est très normal que le grand chef ne soit pas compétent en toutes choses et que l'état-major ou les chefs de service comblient ses lacunes ; pourtant on peut se demander si certaines ne seraient pas inadmissibles. M. Fayol se prononce affirmativement. Il estime absolument sans remède l'incompétence administrative d'un directeur et difficilement suppléable son incompétence dans la profession spéciale caractéristique de l'entreprise : technique, dans l'industrie ; commerciale, dans le commerce ; etc...

On évitera sans doute jamais qu'un état-major, même institué dans le seul intérêt de l'entreprise, n'apparaisse un peu comme un service personnel puisque son rôle est précisément d'exécuter une partie de la tâche propre du chef. Du reste, c'est un organisme se prêtant assez facilement aux abus. Ajoutons qu'il éveille toujours l'attention critique. Aussi son fonctionnement requiert-il de la part des grands chefs une particulière surveillance.

4° *Directions locales.* — Après le directeur général, viennent immédiatement, dans l'ordre hiéar-

chique, les directeurs locaux placés à la tête des établissements dont le groupe forme la grande unité industrielle.

Le partage des attributions entre la direction générale et la direction locale laisse à cette dernière des pouvoirs tantôt voisins de l'autonomie, tantôt assez limités. La somme de qualités et de connaissances exigées du directeur dépend naturellement de l'étendue de ces pouvoirs.

Signalons que la plupart des directions locales s'appuient sur un état-major dont le rôle est de même nature mais, de toute évidence, plus restreint que celui de la direction générale.

5° à 9° *Ingénieurs principaux. Chefs de services. Chefs de divisions. Chefs d'ateliers. Contremaîtres. Ouvriers.* — Il suffit de rappeler ici que, dans les établissements de toute nature, on trouve, parfois sous des noms différents, une même série d'organes (1) et que d'autre part les attributions prépondérantes sont, dans les degrés supérieurs de la hiérarchie, les attributions administratives et dans les degrés inférieurs les attributions spéciales : techniques, commerciales, financières, etc... (2).

C. RECRUTEMENT ET FORMATION DU PERSONNEL. — Pour organiser le corps social il faut, après avoir déterminé le cadre, recruter du personnel.

Le recrutement des agents subalternes est assez facile ; on peut, en effet, se rendre compte très vite

(1) Voir p. 55.

(2) Voir p. 31.

s'ils conviennent à l'emploi. C'est ainsi qu'on porte habituellement un jugement suffisant sur des ouvriers après un essai de quelques jours.

Tout autre est le cas des agents de rang élevé. Il faut des mois pour apprécier la valeur d'un chef de service et parfois des années pour être éclairé sur celle d'un directeur.

L'avenir d'une entreprise pouvant être gravement compromis par le mauvais choix des agents supérieurs, on ne saurait trop se préoccuper de leur recrutement. C'est une opération difficile. Elle demande d'autant plus de discernement que le nombre des hommes aptes aux fonctions élevées est très limité. Rappelons ici les plaintes formulées, depuis plusieurs années, par le Comité des Forges au sujet de la pénurie d'hommes de l'envergure voulue pour les hauts emplois de l'industrie (1).

M. Fayol estime que cette pénurie cesserait si l'on procédait plus rationnellement à la formation des chefs. A cette formation doivent, selon lui, participer la famille, le patron, l'État et surtout l'école.

Le rôle de celle-ci, dans la formation des chefs de l'industrie minière et métallurgique, a fait, de la part de M. Fayol, l'objet d'assez longs développements qui s'appliqueraient du reste, *mutatis mutan-*

(1) Voir p. 32.

Citons aussi M. H. Le Chatelier : « Le nombre des chefs capables, en France, est insuffisant ; on est très embarrassé quand il s'agit de trouver un directeur d'usine ; on a rarement le choix entre deux candidats passables. »

dis, à la formation des chefs de toutes les sortes d'entreprises (1).

En France, la plupart des agents supérieurs de l'industrie minière et métallurgique sortent des écoles du génie civil (Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, Ecole nationale des Mines de Saint-Etienne, Ecole centrale des Arts et Manufactures, etc.).

L'enseignement de ces écoles reposerait sur cette double illusion que la valeur des chefs de l'industrie se compose presque uniquement de capacité technique et que celle-ci dépend de la durée des études mathématiques.

Il faut reconnaître que, dans les écoles dont il s'agit, les cours sont à peu près exclusivement techniques. Sur le classement de sortie la culture générale n'a que très peu d'influence : les qualités physiques et morales n'en ont pas du tout.

Cependant, la santé, la vigueur physique, d'une part ; l'énergie, l'initiative, le courage des responsabilités, le sentiment élevé du devoir, d'autre part, sont des qualités précieuses chez un agent supérieur.

Rappelons aussi l'importance de la capacité administrative. M. Fayol la fait valoir par cet exemple :

« Pour l'ingénieur divisionnaire la capacité administrative a autant d'importance que la capacité technique. Ce fait peut surprendre ; il s'explique facilement : le chef d'une division métallurgique

(1) Voir notamment : *Administration industrielle et générale*, p. 116 et s.

(par exemple : hauts fourneaux, aciéries, laminiers, etc...), ne s'occupe plus, depuis quelques années, que de métallurgie et seulement d'une division limitée de la métallurgie. Tous les détails qu'il a appris à l'école concernant les mines, les chemins de fer, la construction, etc., ne lui sont plus que d'une vague utilité, tandis que le maniement des hommes, l'ordre, la prévoyance, tous les éléments administratifs en un mot, retiennent sans cesse son attention. Au niveau hiérarchique où il est parvenu, les services qu'il pourra rendre désormais et son propre avancement dépendront très probablement beaucoup plus de sa capacité administrative que de sa capacité technique.

« Et s'il doit s'élever jusqu'à la direction, ce n'est pas seulement l'administration qu'il devra ajouter à ses connaissances, mais encore le commerce et la finance, dont on ne lui a rien dit, et la comptabilité dont on l'a peu entretenu (1). »

D'autre part, l'enseignement purement technique pècherait actuellement par la culture intensive, mais inutile, des mathématiques supérieures (2). Au Congrès international des mines et de la métallurgie (3), M. Fayol s'exprimait ainsi : « ... faire de chacun de nos ingénieurs un savant, il semble vraiment que tel

(1) *Administration industrielle et générale.*

(2) Pour la commodité du langage, M. Fayol appelle mathématiques élémentaires celles comprises dans le programme du baccalauréat et mathématiques supérieures celles qui sont au-dessus de ce programme.

(3) Séance de clôture (23 juin 1900).

est le but visé ; on ne l'atteint pas ; et d'ailleurs c'est parfaitement inutile. Voulez-vous savoir l'usage qu'on fait, par exemple, des mathématiques supérieures dans notre grande industrie ? Eh bien, on ne s'en sert pas. Quand j'ai constaté cela par moi-même, après une carrière déjà longue, je me suis demandé si je ne faisais pas exception ; j'ai pris des renseignements, et j'ai vu que c'est une règle générale : les ingénieurs ne se servent pas des mathématiques supérieures dans l'exercice de leurs fonctions et les directeurs pas davantage. »

Les mathématiques supérieures, dont n'usent pas les chefs de l'industrie, seraient-elles nécessaires aux chefs de l'armée ? Citons un ancien commandant de l'Ecole de guerre :

« Sous prétexte que les progrès des sciences et de l'industrie seront utilisés dans la lutte armée entre les nations on proclame que la conduite de la guerre sera toute scientifique et qu'elle exigera des connaissances mathématiques développées.

« Rien n'est plus opposé à l'esprit de la guerre. La règle de trois simple a suffi jusqu'ici et suffira encore pour la solution des problèmes relevant du calcul qui peuvent se présenter au cours des opérations (1). »

Notons que M. Fayol ne méconnaît pas l'importance des mathématiques élémentaires dans la culture générale. (2) Il se borne à combattre l'abus des

(1) Général Maillard, *Eléments de la guerre*.

(2) Il n'est pas contestable que l'étude des mathématiques, plus

mathématiques supérieures. Selon lui elles n'encourent pas seulement le reproche d'être inutiles et de prolonger indûment d'au moins deux années les études de l'ingénieur, elles sont de plus nuisibles à la santé intellectuelle. Poursuivie trop longuement, leur étude ne laisserait intacts que des cerveaux exceptionnellement organisés.

Pourtant les mathématiques supérieures sont fort en honneur dans notre pays. M. Fayol explique le fait par le prestige de l'école polytechnique.

Ce prestige vient des situations officielles réservées aux élèves, puis de leur valeur même.

Le titre de polytechnicien comportant de grands avantages, il est fort naturel que des jeunes gens intelligents et studieux le recherchent et se livrent en conséquence aux études de mathématiques supérieures exigées par l'école. On conclut de là que ces mathématiques sont la science capitale puisqu'elles conduisent à des situations prisées (1).

que toute autre, développe les facultés de raisonnement. Rappelons le mot de Pascal : « Entre esprits égaux, et toutes choses pareilles, celui qui a de la géométrie l'emporte. »

(1) L'idée que les hommes ayant une forte culture mathématique doivent nécessairement faire preuve de supériorité dans la direction des grandes entreprises est, sans doute, selon le mot de M. Fayol, une sorte de fétichisme national. En France, la plupart des affaires industrielles importantes (mines, usines, chemins de fer, etc...) sont en effet dirigées par des ingénieurs, alors qu'en Allemagne, aux Etats-Unis, en Angleterre, elles ont généralement pour chefs, des commerçants ou des juristes. Les entreprises de ces pays ne paraissent pas cependant moins bien conduites que les nôtres.

Ajoutons, qu'avec M. Fayol, nous estimons le pli mathéma-

Mais on prend ainsi l'effet pour la cause. Il n'est pas douteux que si, par exemple, « les privilèges de l'école étant maintenant maintenus, on cotait, dans les examens d'entrée ou de sortie, les mathématiques sur le même pied que la chimie, la géologie, ou les exercices physiques et si, de plus, l'art de parler et d'écrire bénéficiait d'une cote de faveur, l'école serait aussi recherchée qu'auparavant, les élèves ne seraient pas moins aptes aux postes qui leur sont réservés, mais du coup les mathématiques supérieures perdraient leur prestige (1). »

Les autres écoles du génie civil se croient obligées d'imiter l'école polytechnique ; elles imposent en conséquence, à leurs candidats, des connaissances étendues sur les mathématiques supérieures.

Quant aux études secondaires, M. Fayol estime qu'elles se trouvent conditionnées par les programmes des grandes écoles. Le jour où ceux-ci subiraient des changements, les lycées modifieraient leur enseignement en conséquence.

Le long développement dont l'enseignement technique supérieur vient d'être l'objet ne saurait comporter qu'une conclusion : la nécessité de sa réforme. Celle envisagée par M. Fayol consisterait à compléter

tique, s'il est un peu prononcé, plutôt nuisible dans les affaires. Ne voit-on pas des mathématiciens transcendants dépourvus de sens pratique ? — Auguste Lecomte faisait remarquer que les faits mathématiques sont les plus simples, les plus grossiers, les plus éloignés de la réalité, par opposition aux faits sociaux qui sont les plus complexes.

(1) Henry Fayol, *Administration industrielle et générale*.

cet enseignement par des notions sur l'administration, le commerce, les finances et la comptabilité, tout en réduisant la durée des études, grâce à l'allègement des programmes de mathématiques.

Lorsqu'il vient de quitter l'école, l'agent industriel n'est pas complètement formé. C'est un apprenti ingénieur, un apprenti directeur. Dans l'intérêt même de l'entreprise, il doit être soigneusement guidé.

C'est au patron de faire l'éducation professionnelle de ses agents (1). Il doit découvrir les aptitudes, encourager les efforts, les récompenser, faire, en un mot, de la sélection continue. Elle s'impose, car, dans tous les grades, les meilleurs agents sont généralement ceux formés par l'entreprise.

3^e Commandement

Le corps social étant organisé il faut le faire fonctionner. C'est le rôle du commandement.

Il se répartit entre les chefs de tous degrés. Chacun doit, en effet, mettre en activité ses subordonnés et en obtenir le meilleur rendement.

Commander est un art ; il demande des qualités personnelles et la connaissance des principes généraux d'administration.

(1) On ne saurait attacher trop d'importance à la formation du personnel. Citons, à ce sujet, l'opinion du grand industriel américain H. Ford. Il affirme que l'essentiel de son métier n'est pas la construction des automobiles. « Elles ne sont pour lui que des sous-produits de sa réelle affaire qui est de faire des hommes. » (Dr S. Samuel Marquis, *The Ford idea in education*).

M. Fayol donne quelques préceptes pour l'exercice de cet art :

1° *Bien connaître le personnel et éliminer les incapables.* — Un chef de rang élevé ne saurait, de toute évidence, se rendre compte, personnellement, de la valeur de centaines et parfois de milliers d'agents relevant de son autorité. Il suffit, mais il est nécessaire, que ces agents soient parfaitement connus de leurs chefs immédiats.

Rappelons combien difficile est la connaissance approfondie des agents supérieurs (1) ; comme elle demande beaucoup de temps, elle ne se concilie pas avec leur instabilité.

Ce n'est qu'à la condition de bien connaître le personnel qu'on peut éliminer les incapables. Pour tout chef soucieux du bon fonctionnement de son unité cette élimination est un devoir impérieux. Son accomplissement rigoureux demande du caractère, disons même un certain courage. Il fait souvent défaut.

Citons, par exemple, le cas si fréquent des chefs trop sensibles aux recommandations qui, pour s'assurer des amitiés ou simplement ne pas déplaire, maintiennent, même dans les postes élevés, des agents insuffisants.

Un autre cas, sans doute plus excusable, est celui des agents anciens dont les facultés se trouvent considérablement affaiblies. Leur élimination s'im-

(1) V. p. 61.

pose, mais le souvenir des services rendus, l'estime, l'affection, l'idée de peiner profondément des hommes dévoués, sont des considérations qui font reculer devant la mesure nécessaire (1).

Dans ces deux cas il est manqué gravement au devoir dicté par l'intérêt général. Ce devoir, quand il s'agit d'un vieux serviteur, est sans doute pénible, mais il ne faut pas oublier qu'on peut l'accomplir en pansant les blessures d'amour propre et en offrant des compensations.

2° *Connaissance approfondie des conventions qui lient l'entreprise à ses agents.* — Cette connaissance est indispensable, tout d'abord pour que soit assurée l'application exacte de ces conventions ; ensuite, pour permettre leur révision, rendue fréquemment nécessaire par l'évolution rapide des conditions économiques et sociales. C'est par cette révision, faite à temps, que seront évités les conflits violents entre l'entreprise et son personnel.

3° *Examen périodique du corps social.* — De même que, pour éviter les mauvais rendements ou les accidents, on doit vérifier souvent les pièces d'une machine, surtout si elle est compliquée, on doit soumettre l'ensemble du corps social à des revues périodiques.

(1) On peut rappeler ici — car c'est un fait avéré — qu'au début de la guerre trop souvent des unités importantes ont été médiocrement conduites par des chefs aux moyens amoindris, dont le seul titre au commandement était sans doute l'état signalétique et des services. Il ne faudrait pas que les mécomptes éprouvés de ce fait soient une leçon perdue.

Les conditions de fonctionnement d'une entreprise se modifient toujours plus ou moins avec le temps ; aussi des organes devenus inutiles peuvent être à supprimer, certains à modifier, d'autres à créer.

M. Fayol recommande, pour l'examen du corps social, l'emploi de tableaux synoptiques (1).

4° *Ne passe laisser absorber par les détails.* — Certains croient qu'un grand chef doit toujours avoir l'air affairé. C'est une erreur. Un grand chef doit, avant tout, se réserver le temps et la liberté de pensée nécessaires à l'examen des grandes questions et aux vues d'ensemble sur le fonctionnement des services. Il faut donc qu'il se décharge sur ses subordonnés de tout ce qu'il n'est pas strictement obligé de faire lui-même (2).

On voit pourtant des chefs importants penser qu'il est méritoire de s'occuper personnellement de détails ; d'autres avoir dans l'esprit qu'une chose ne peut être bien faite que par eux-mêmes. Ce sont là de graves errements, car le temps consacré aux petites choses est du temps perdu pour les grandes.

4° Coordination

Coordonner c'est, d'une part, régler la production sur les débouchés, proportionner l'effectif du personnel et l'importance des immeubles, de l'outillage,

(1) V. p. 82.

(2) A des personnes qui s'étonnaient que son action puisse se faire sentir efficacement sur chacune des affaires considérables

des approvisionnements, etc..., aux besoins de la fabrication ; c'est en un mot adapter les moyens au but. C'est, d'autre part, établir entre les services les liaisons voulues pour assurer la convergence des efforts (1).

Signalons un indice aussi fréquent que caractéristique de l'incoordination : *les cloisons étanches*. Quand elles existent, chaque service marche comme s'il était à lui-même son but. La notion de l'intérêt général n'existe plus ; on ne pense qu'à se couvrir par des papiers.

M. Fayol voit l'instrument essentiel de la coordination dans les conférences périodiques de chefs de service (2).

dont il était le maître, M. Pierpont-Morgan, le grand financier américain, répondait que tout son art consistait à ne rien faire, mais à tout faire faire.

(1) Dans *Administration et organisation commerciale*, M. Carlioz, montre ainsi l'importance de la coordination : « C'est en vain que, dans une entreprise d'éclairage public, par exemple, on aura construit l'usine la plus complète et la plus perfectionnée, choisit les fours les mieux conçus, proportionné judicieusement toutes les parties de l'entreprise, commandé les charbons les meilleurs et en quantité suffisante, si les fours ne sont pas allumés en temps opportun pour que les gazomètres, quand le moment est venu d'éclairer, ajoutent leurs réserves à la production des fours et assurent les besoins, si les conduites ne sont pas ouvertes et fermées en temps voulu, si les becs sont allumés trop tôt et éteints trop tard.

« Si le chef d'entreprise n'a pas coordonné tous les efforts nécessaires pour atteindre le but visé : éclairer au moment voulu, il mettra les intérêts qui lui sont confiés dans un danger d'autant plus grand que son manque de coordination aura été plus complet. »

(2) Voir p. 77.

5^e Contrôle

Le contrôle est la surveillance portant sur l'exécution de tous les ordres donnés et l'observation de tous les règlements édictés, que ces ordres ou ces règlements concernent la fonction administrative ou les autres fonctions (1).

Cette définition fait rentrer dans le contrôle d'abord la surveillance exercée par les chefs de tous degrés sur leurs subordonnés ; c'est le contrôle hiérarchique. Il est complété, quand les opérations sont nombreuses et complexes, par un contrôle spécial confié à des agents appelés contrôleurs, inspecteurs, vérificateurs, etc...

Remarquons que, s'il est tardif, le contrôle permet difficilement de réparer les fautes et qu'il est impuissant à les prévenir si elles ne sont pas suffisamment réprimées. Pour être pleinement efficace le contrôle doit donc être immédiat et suivi de sanctions.

On constate souvent que le contrôle tend à s'immiscer dans l'exécution du service. Ces empiétements sont dangereux, car ils ont pour conséquence la dualité de direction ; pour l'éviter on doit, en instituant un service de contrôle, fixer très nettement les limites de son action.

(1) Sur les conséquences de la mauvaise compréhension des ordres et la nécessité du contrôle, voir Carlioz, *Administration et organisation commerciale*. Cet ouvrage contient notamment, (p. 113 et 114), deux exemples caractéristiques tirés de l'exploitation militaire des chemins de fer.

Le contrôle ne renseigne exactement la direction que s'il est compétent et impartial. La compétence demande de l'intelligence et des connaissances ; l'impartialité, une conscience droite et l'indépendance du contrôleur. Il ne serait pas indépendant s'il relevait d'une façon, même lointaine, de l'autorité du contrôlé ou s'il entretenait avec lui des relations de parenté, d'amitié ou d'intérêt.

Un contrôle actif, compétent, impartial et suivi de sanctions, garantit efficacement les résultats des autres fonctions ; il exerce comme une action tonifiante sur tous les organes du corps social.

CHAPITRE V

LES PROCÉDÉS ADMINISTRATIFS

Les notions théoriques étudiées dans les deux chapitres précédents ont une importance incontestable. La valeur des principes administratifs, notamment, est souvent vérifiée : l'expérience de chaque jour montre que leur violation a pour conséquence l'insuccès.

Ceci n'empêche pas, du reste, ces principes de ne point se suffire à eux-mêmes. Précisément parce qu'ils sont très généraux et très abstraits ils ne peuvent exprimer qu'un certain point de vue sur la réalité ; ils ne renseignent pas complètement pour agir. Rappelons qu'on les a comparé à des phares guidant seulement ceux qui savent naviguer (1).

Aussi, pour la direction des affaires, quelque chose est bien plus précieux que la meilleure théorie, c'est une bonne technique administrative. Le nombre des procédés qu'elle peut comporter n'est pas limité ; ils varient, notamment, avec la nature de l'entreprise et, dans chaque entreprise, avec la nature de la fonction ; on conçoit aisément, par exemple,

(1) Voir p. 50

que certains procédés financiers ne puissent être transportés dans le domaine commercial ou technique.

Mais il est aussi des procédés généraux. Dans le présent chapitre nous étudierons ceux que M. Fayol a cru devoir signaler parce qu'ils lui semblaient tout particulièrement efficaces.

1^o Programme d'action

La principale manifestation de la prévoyance est le programme d'action. C'est une sorte de tableau d'avenir où figurent, périodes par périodes, les résultats à atteindre et les moyens à employer.

La préparation du programme d'action nécessite la mise en jeu de toutes les fonctions. C'est ainsi que, pour dresser celui d'une usine, on coordonne les prévisions des services techniques : hauts-fourneaux aciéries, ateliers..., avec celles du service commercial, du service financier, etc...

Observons que ces prévisions peuvent être les unes à long terme, les autres à court terme ; par exemple : prévisions décennales révisées chaque année et refonduës tous les cinq ans ; prévisions annuelles rectifiées chaque mois et plus souvent si c'est nécessaire ; prévisions hebdomadaires, prévisions quotidiennes. Il faut, bien entendu, que ces prévisions se soudent étroitement pour former, dans le temps, une chaîne ininterrompue.

Le programme obtenu par l'amalgame des prévisions à long et à court terme, émanant des diffé-

rents services, ne sera un bon instrument que s'il présente certains caractères : unité, continuité, souplesse, précision.

L'unité est obtenue si les précisions sont bien coordonnées. De l'incoordination résulterait la dualité de programme, donc la dualité de direction (1), d'où désordre et confusion.

La continuité est réalisée par l'enchaînement rigoureux des programmes successifs.

La souplesse est l'aptitude du programme à se plier aux modifications nécessitées par les événements.

La précision existe quand le programme est suffisamment net pour avoir une action directrice efficace.

Le programme d'action garantit l'esprit de suite dans la direction de l'entreprise. Sans lui, des circonstances passagères ou la simple versatilité de l'autorité supérieure pourraient être la cause de changements d'orientation regrettables.

M. Fayol a constaté, de plus, que la préparation du programme d'action, en habituant le personnel à la prévoyance, le rendait très vite meilleur et que, d'autre part, ce programme ne va pas ordinairement sans de saines pratiques d'organisation, de commandement de coordination et de contrôle.

On peut se demander pourquoi un instrument aussi efficace que le programme d'action n'est pas

(1) Voir page 39.

en usage partout. La seule explication paraît être la rareté du personnel dirigeant capable d'établir un programme suffisant ; ce personnel doit avoir, notamment, les qualités suivantes :

1° L'art de manier les hommes, puisqu'il faut obtenir des chefs de service une collaboration intelligente et assidue.

2° L'activité, car le programme, au cours même de son exécution, exige une mise au point continue.

3° Le courage moral. Les prévisions peuvent, en effet, ne pas se réaliser ; elles ne sont pas des prophéties. Les timorés craignent, en se trompant, de donner prise à la critique et s'abstiennent de programme.

4° La compétence professionnelle et la connaissance générale des affaires. Il va de soi que ces capacités, nécessaires, nous l'avons vu, pour réaliser le programme, ne le sont pas moins pour l'établir.

2° Conférence des chefs de service

M. Fayol voit, dans les conférences périodiques de chefs de service, le meilleur moyen d'assurer la coordination.

Il importe que ces conférences aient lieu très régulièrement et assez souvent, par exemple tous les huit jours.

Leur but est, non seulement de renseigner la direction, mais encore et surtout de résoudre, en présence des chefs responsables, les questions communes à plusieurs services. Il est désirable qu'au moins

vingt-quatre heures avant chaque conférence, un ordre du jour soigneusement préparé soit communiqué aux intéressés, afin de leur laisser suffisamment le temps de réfléchir.

Pour être fécondes en résultats, les conférences doivent être bien conduites, ce qui demande, de la part de celui qui les préside, de la méthode et du talent.

Le président est normalement le directeur, mais son absence ne pourrait motiver la remise d'une conférence ; un suppléant, désigné d'avance, présiderait, car la fonction ne peut chômer.

A propos de chaque affaire, le président parle d'abord et pose les bases de la discussion, en évitant de prendre parti ; il invite ensuite chacun à faire connaître son avis et ses propositions. La discussion doit, bien entendu, rester courtoise et ne pas dévier. Il dépend beaucoup du savoir-faire et de l'autorité du président qu'il en soit ainsi. Après la discussion, on ne se séparera pas sans avoir pris toutes décisions qui peuvent n'être point différées.

Il est nécessaire de dresser un procès-verbal de chaque séance. M. Fayol recommande d'en confier la rédaction à un secrétaire plutôt qu'à l'un des chefs de service. Il importe aussi de remettre, sans tarder, à tout assistant, une copie de ce procès-verbal, sinon de le lire dès le début de la séance suivante.

On se rend compte facilement que le directeur peut, en conférence, examiner les questions avec une rapidité que ne saurait permettre aucun autre

procédé. D'autre part, chaque chef, grâce aux exposés de ses collègues, connaît les questions sous leurs divers aspects ; les cloisons étanches tombent. Ajoutons que la pensée du directeur et les raisons qui la guident, sont saisies sur le vif ; on est dans la clarté ; chacun se retire sachant non seulement ce qu'il doit faire, mais pourquoi, et sachant aussi qu'il rendra compte dès la prochaine réunion.

Rien ne peut, mieux qu'un exemple, démontrer l'efficacité des conférences. Aussi croyons-nous devoir renvoyer à l'ouvrage de MM. Wilbois et Vanuxem où se trouve reproduit, tout au long, un procès-verbal qui est un modèle (1).

3° Passerelle

Normalement les services communiquent par la voie hiérarchique, mais parfois ils s'en écartent et entrent directement en relation. C'est alors qu'une passerelle s'établit.

Représentons la hiérarchie d'une entreprise par le schéma ci-après (voir page 80).

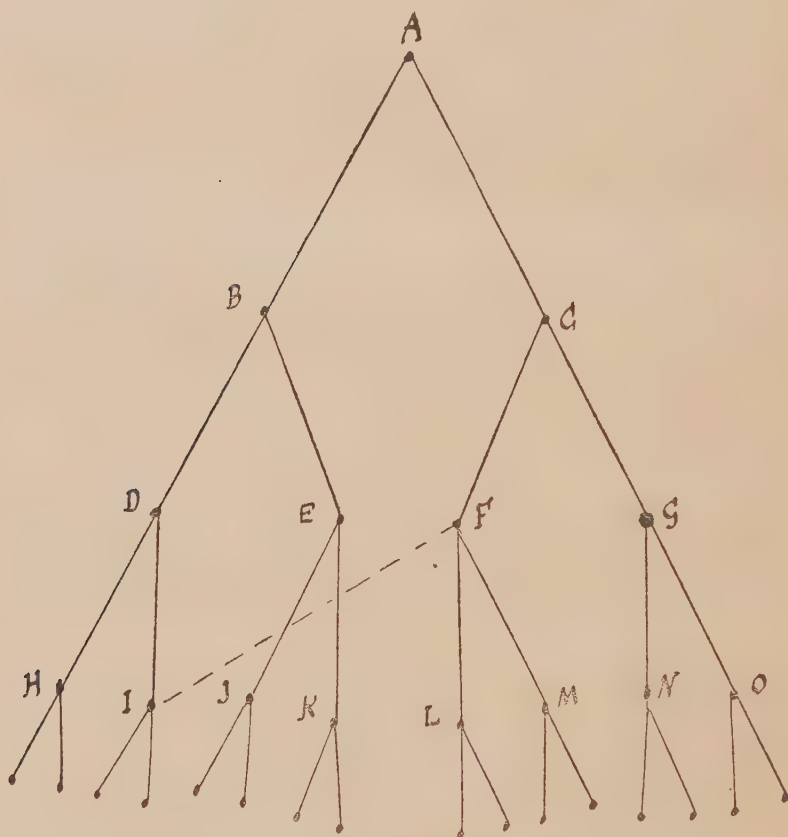
Les subordonnés immédiats du directeur A sont les chefs B et C ; les subordonnés immédiats du chef B sont chefs D et E ; les subordonnés immédiats du chef D sont les chefs H et I, etc...

Le respect strict de la voie hiérarchique exigerait, par exemple, que les chefs I et F se mettent tou-

(1) *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*, p. 96 et suivantes.

jours en rapport par l'intermédiaire des chefs D, B, A, C.

La liaison par la passerelle I F est évidemment



beaucoup plus simple. Son emploi semble, du reste, compatible avec un certain respect du principe hiérarchique. Ce principe serait sans doute sauvegardé si le chef D (supérieur immédiat de I) et le chef C (supérieur immédiat de F) autorisaient la passerelle

et si d'autre part I et F rendaient compte de ce qu'ils ont concerté.

La passerelle doit à sa simplicité d'être un moyen de liaison rapide et sûr. On ne saurait trop la recommander, surtout dans les cas urgents.

Que l'on considère une affaire traitée par la voie hiérarchique ; elle fait l'objet de nombreuses transmissions, dérange beaucoup de monde, provoque une énorme paperasse et, finalement, après des semaines, sinon des mois, reçoit une solution qui a peu de chances d'être la meilleure. D'après M. Fayol, elle serait même généralement inférieure à celle qu'aurait procuré la passerelle.

Malgré ses inconvénients la voie hiérarchique est souvent employée alors que rien ne l'impose. C'est surtout dans les services de l'Etat que M. Fayol constate cet errement (1).

Il en attribue la cause à l'insuffisante capacité

(1) Un disciple de M. Fayol cite cet exemple :

« Un industriel reçut un jour, à Saint-Nazaire, des aciers venant d'Amérique. Par suite de circonstances spéciales ils lui furent enlevés dès leur débarquement ; il les recherchait depuis longtemps lorsqu'il apprit que 3 wagons d'aciers étaient en souffrance à Juvisy.

« Il se rend à Juvisy, reconnaît ses aciers et prie la douane de venir faire la reconnaissance de la marchandise et percevoir les droits d'entrée en France.

« Le douanier déclare qu'une loi prescrit formellement d'accomplir les formalités en douane au point où la marchandise soumise aux droits pénètre sur le sol de France ; qu'il veut bien reconnaître la bonne foi de l'importateur et ne pas verbaliser contre lui, mais que la marchandise doit être renvoyée à Saint-Nazaire pour y être l'objet de la déclaration obligatoire.

« Or les aciers étaient destinés à Lyon !...

« Ce douanier ignorait évidemment la crise des transports,

administrative des dirigeants. Ce serait à eux d'imposer la passerelle.

Or, on observe que, pour les timorés, la voie hiérarchique a un attrait irrésistible. Ils montrent, par contre, peu de goût pour la passerelle qui leur paraît pleine de périls. C'est donc, avant tout, le courage des responsabilités qu'il faut répandre. L'exemple doit venir d'en haut.

Notons que, selon les circonstances, on utilise la passerelle d'une façon accidentelle ou permanente : mais, dans ce dernier cas, elle peut toujours être coupée par l'autorité supérieure. La voie hiérarchique se rétablit alors d'elle-même.

A l'aide de cas concrets, il est particulièrement aisé de faire saisir l'intérêt des deux espèces de passerelles. Aussi pensons nous devoir appeler l'attention sur les exemples très caractéristiques donnés par MM. Wilbois et Vanuxem dans leur ouvrage déjà cité (1).

4^e Graphiques et tableaux d'organisation

Nous savons l'importance de l'ordre matériel et de l'ordre social dans les entreprises (2).

mais non moins évidemment son administration ignorait la passerelle.

« Il serait si simple d'autoriser le douanier de Juvisy à percevoir les droits pour son collègue de Saint-Nazaire, à la condition d'en rendre compte par la voie hiérarchique. »

(Carlioz, *Le Gouvernement des entreprises industrielles et commerciales*).

(1) *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*, pages 33 et 34.

(2) Voir page 52 et suiv.

M. Fayol a constaté, par expérience, que la surveillance de l'ordre matériel était grandement facilitée par des tableaux graphiques représentant l'ensemble des immeubles divisé en autant de compartiments qu'il y a de chefs responsables.

Pour l'établissement et le contrôle de l'ordre social, les schémas et les tableaux synoptiques ne sont pas moins utiles. Beaucoup mieux que de longues descriptions, ces documents font ressortir avec netteté les divisions des services, la filière hiérarchique, en un mot la constitution du corps social. D'un coup d'œil ils permettent de constater certains vices d'organisation : chevauchements de services, dualités de commandement, attributions mal définies, fonctions sans titulaires, chefs sans suppléants, etc...

Nous avons vu (1) qu'il convient d'inspecter périodiquement le corps social afin d'assurer son évolution nécessaire. L'utilité de tableaux synoptiques, pour ces inspections, se conçoit aisément.

Remarquons, d'autre part, que tout changement dans l'organisation peut avoir sur le corps social et sur son fonctionnement des répercussions lointaines. Au cours de sa carrière d'administrateur M. Fayol a particulièrement apprécié le secours des tableaux synoptiques pour découvrir ces répercussions et trouver les moyens d'y parer.

On peut se demander quel développement il convient de donner aux tableaux d'organisation. Cela dépend de l'agent qui doit s'en servir. Le tableau

(1) Voir page 69.

d'un directeur, par exemple, peut s'arrêter aux chefs et sous chefs de services ; celui d'un ingénieur principal aux contremaîtres et chefs d'équipes (1).

Ajoutons qu'il semble utile, pour éviter les empiètements, de communiquer les tableaux d'organisation à tous les intéressés.

5° Chronométrage

Le chronométrage est la mesure méthodique du temps consacré à une certaine besogne. Ce n'est point une chose nouvelle ; le chronométrage a toujours eu de multiples applications (2). L'originalité de Taylor a été de le systématiser et de montrer qu'il pouvait « payer. »

Le chronométrage doit être fait avec une extrême précision ; au 1/100^e de minute pour certains mouvements élémentaires ; à la minute pour les groupes de mouvements. Son application s'analyse ainsi :

- a) Décomposition de l'acte en mouvements élémentaires ;
- b) Elimination des mouvements inutiles ;
- c) Mesure du temps nécessaire pour exécuter chacun des mouvements conservés ;
- d) Addition de ces temps ;

(1) Cf. Carlioz, *le Gouvernement des entreprises industrielles et commerciales*. Cet ouvrage contient des modèles de tableaux à l'usage d'un directeur général, d'un directeur d'usine et d'un chef de service.

(2) Dans la *Technique moderne* (N° du 1^{er} novembre 1913), M. Ch. Frémont a fait un intéressant historique du chronométrage.

e) Accord d'une certaine tolérance.

M. Fayol voudrait que le chronométrage, principalement appliqué jusqu'ici dans les ateliers ou chantiers, s'étende aux tâches administratives (1).

Le chronométrage de ces tâches s'imposerait tout particulièrement dans les services publics (2). Bornons-nous à citer M. Fayol :

« Toutes les fois qu'une question passe par plusieurs mains, par plusieurs bureaux ou par plusieurs ministères, elle risque fort d'être négligée et même oubliée. L'intéressé est sans recours sérieux ; la responsabilité des fonctionnaires est absolument illusoire. C'est l'un des points les plus faibles et les plus révoltants de notre régime gouvernemental.

« Supposons maintenant qu'un expert ait fixé la durée admise pour chacune des opérations partielles ainsi que le temps global nécessaire pour la réponse.

« Supposons enfin que cette réponse ne soit pas donnée au bout du temps fixé par l'expert. L'inté-

(1) M. Vanuxem, disciple de M. Fayol, résume ainsi les idées qu'il a mises en pratique : « Le travail des bureaux est susceptible d'analyse... ; ses éléments peuvent se regrouper en travaux de séries ou en travaux à la demande. Pour les opérations administratives de série, qui sont les plus nombreuses, le chronométrage assure la régularité du débit et permet de donner et tenir des délais d'exécution.

« Pour les opérations à la demande, un contrôle précis et suivant les affaires non seulement d'après leur nombre, mais d'après leur âge, s'oppose à la stagnation des dossiers et accélère le rendement. »

(2) Certains services publics n'ignorent pas le chronométrage. Il en existe, à notre connaissance, deux applications au Ministère des Finances : l'une à la Caisse des retraites pour la vieillesse, gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations, l'autre au service du Double du Grand-Livre à Saint-Cloud.

ressé réclame. Un contrôleur *ad hoc* constate le retard et, par un coup d'œil jeté sur le dossier, voit quel est l'agent ou le service responsable.

« Imaginons, par exemple, qu'on applique le chronométrage aux formalités par lesquelles doit passer la concession des pensions de veuves de la guerre (1)... Ces concessions comportent la coopération de plusieurs services : le sous-intendant militaire de la résidence de la veuve ; puis le ministère de la Guerre, représenté par le deuxième bureau de l'Etat-Major ; ensuite le ministère des Finances et enfin le Conseil d'Etat...

« Quand les mairies et les dépôts font diligence et qu'aucune irrégularité n'entache la procédure, le titre de pension peut être obtenu au bout de trois mois ; mais ce délai s'allonge et atteint parfois plus d'un an si l'une ou l'autre pièce n'est pas en bonne et due forme et s'il faut renvoyer le dossier au point de départ ; ou bien si tel ou tel bureau, surpris par l'afflux des demandes, conserve les dossiers en attente avant de pouvoir les examiner.

.

« Imaginez qu'on suive pas à pas un dossier normal, après avoir dressé la liste analytique de toutes les opérations que se partagent les services. Il ne serait pas difficile de fixer, pour chacune, un temps étalon, qu'il s'agisse d'un examen, d'un renseigne-

(1) L'exemple de M. Fayol date de 1917 ; la loi du 31 mars 1919 a modifié les formalités visées, mais le texte cité conserve sa valeur didactique.

ment pur et simple ou bien d'une transmission. Le total donnerait le délai normal au bout duquel devrait être terminée toute concession ne présentant aucune difficulté particulière. Le temps total, réparti entre les services, donnerait les délais normaux de séjour dans chacun d'eux ; qu'on les oblige à consigner la date d'arrivée et la date de sortie des dossiers et à justifier de façon précise, par devant un contrôle supérieur, tout dépassement d'un délai normal et voilà pour les chefs de service une responsabilité effective et tangible.

« Soyez sûr qu'ils réagiront en organisant à l'intérieur de leurs bureaux le chronométrage du sous-détail, opération par opération, pour se mettre en mesure de localiser, le cas échéant, les responsabilités (1). »

(1) H. Fayol, Conférence sur l'importance de la fonction administrative dans le gouvernement des affaires (*Bulletin de la Société d'encouragement pour l'industrie nationale*, novembre 1917).

CHAPITRE VI

LA PORTÉE DE LA DOCTRINE

C'est avec un grand souci d'être exact et complet que nous avons tenté, dans les chapitres précédents, d'exposer la doctrine administrative (1). Il convient maintenant d'examiner sa portée.

Remarquons, tout d'abord, que le mot *administration* a un sens beaucoup plus restreint dans le langage courant que dans les œuvres de M. Fayol. Nous avons vu qu'administrer, selon lui, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler (2). Dans le langage militaire, pour ne citer qu'un exemple, ce sont là surtout les attributions du commandement ; l'administration se préoccupe seulement des besoins matériels de l'armée.

Il faut reconnaître l'effort accompli par M. Fayol pour montrer toute l'importance de l'administration entendue dans le sens large qu'il a défini. Elle joue, dans les entreprises, un rôle capital ; on ne saurait trop le mettre en évidence.

(1) Signalons ici la difficulté que l'on trouve à résumer M. Fayol. Il s'est déjà résumé lui-même, selon le mot de M. Ch. Boullay (*Revue pratique du Cercle commercial et industriel de France*, janvier 1918).

(2) Voir p. 27.

Un grand avocat d'affaires constatait que, sur cent procès industriels, il en est à peine un résultant d'une erreur technique ; à l'origine de tous les autres on trouve une faute administrative. Cet indice est caractéristique ; il montre combien l'insuffisance des administrateurs est plus fréquente que celle des techniciens.

L'intérêt, pour une entreprise, d'avoir à sa tête un bon administrateur s'exprime souvent par cet aphorisme : tant vaut l'homme tant vaut l'affaire. Mais ceci est sans aucun doute exagéré. Il faut bien comprendre, en effet, que la meilleure administration ne peut garantir toujours le succès ; elle en est le premier facteur, mais non pas le seul. L'état général des affaires ou bien certaines conditions propres à une entreprise peuvent s'opposer absolument à sa prospérité, quelle que soit la valeur de son chef.

Aussi, sans diminuer en rien M. Fayol, peut-on affirmer, par exemple, que s'il ne s'était pas trouvé, en 1888, dans la Société Commentry-Fourchambault, certains ferments de succès, le directeur le plus hautement capable n'eût pu conjurer la ruine (1).

Le nom de doctrine donné par M. Fayol à l'ensemble de ses conceptions administratives a fait l'objet de critiques. Leur base est une définition de Larousse d'après laquelle on ne pourrait appeler doctrine qu'un enseignement sur la nature et la des-

(1) Voir p. 18.

tinée morale de l'homme (1). L'auteur de ces critiques eût préféré le titre de système. Cette querelle de mots est, sans doute, peu importante; bornons-nous à la mentionner.

En raison de leur nature, les idées constituant la doctrine administrative ne pouvaient évidemment s'enchaîner comme des théorèmes de mathématiques. Ajoutons même qu'il n'était point aisé de les réunir par des liens suffisants. Elles semblaient ne pouvoir former qu'une sorte de livre de recettes administratives, plus ou moins disparates. Aussi doit-on reconnaître à M. Fayol le mérite d'avoir tenté une coordination difficile. Sans doute, sa méthode d'exposition peut paraître artificielle, mais ce reproche n'était guère évitable.

En lisant M. Fayol on a l'impression de rencontrer surtout des vérités connues et incontestées. Il est vrai qu'elles relèvent du bon sens pur. Mais aussi, dans les affaires, le rôle du bon sens est essentiel. Rien ne le remplace; ne voit-on pas des hommes brillants échouer faute d'en avoir et des hommes médiocres réussir parce qu'ils en ont? C'est que l'idée du bon sens est plus facile que sa mise en pratique. On s'en aperçoit dès qu'on agit.

Notons que le bon sens se confond le plus souvent avec le sens des réalités. Il manque, par exemple, aux bâtisseurs de systèmes *a priori*, à ces commerçants qui, pour organiser leur comptabilité,

(1) Voir J. Archer, *Rénovation*, p. 193.

n'analysent pas les mouvements d'espèces ou de marchandises et se contentent de vieilles formules convenant à des conditions différentes ; à ces industriels qui dressent des tableaux d'organisation en se bornant à mettre un nom dans une case, sans porter l'attention voulue sur ce point capital : mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, etc...

Le sens du réel ne manque-t-il pas encore à ces administrateurs chez lesquels la volonté d'exécution se trouve remplacée par le sens de la circulaire, de la note, du compte rendu, en un mot de l'écrit qui dispense d'agir ; à ces législateurs dont les textes sont inapplicables ou ne peuvent s'appliquer sans laborieuses mises au point (1) ?

Les cas concrets d'infractions au bon sens sont si faciles à glaner qu'on en remplirait des volumes. Rappelons, notamment, tous les exemples fournis par les administrations publiques ou privées (2). Ils ont valu à M. Le Bureau la réputation que l'on sait.

(1) Cf. Pirrhon, *Ce que deviennent les lois sociales*.

(2) Nous indiquerons seulement cet exemple : l'installation d'une boîte aux lettres. C'est un problème très simple ; on peut cependant le résoudre avec beaucoup ou très peu de bons sens. Citons M. Victor Cambon : « Une boîte aux lettres est généralement située, chez nous, tout au bas de la devanture d'un bureau de tabac. Sur cette boîte se trouvent des inscriptions à l'usage du public. Il faut s'accroupir pour essayer de les lire. Mais couvertes de boue ou effacées, elles sont impossibles à déchiffrer. Le facteur passe pour lever la boîte ; il s'accroupit à son tour : geste fatigant qu'il répétera autant de fois qu'il y a de boîtes. Il tire une clef de sa poche, ouvre la boîte, y puise des lettres. Fasse le ciel qu'il n'en laisse pas au fond. Regardez votre montre ; il a mis trois minutes à ce travail.

« En Allemagne, le modèle des boîtes est unique. Elles sont

Concluons donc qu'il n'est pas inutile de recommander le bon sens et louons M. Fayol d'en avoir longuement fait l'apologie.

Si nous constatons volontiers que beaucoup de sagesse se trouve contenue dans la doctrine administrative, nous devons aussi reconnaître qu'elle n'est pas complètement à l'abri des critiques. On peut lui faire, notamment, celle de vouloir trop embrasser. Rappelons sa prétention d'établir les conditions universelles et permanentes auxquelles serait liée la prospérité de tout être collectif (1). C'est là, sans doute, beaucoup d'ambition. Il semble, en effet, difficile que des règles sorties d'une expérience limitée à l'industrie puisse avoir la généralité suffisante pour être applicables, sans déforma-

interchangeables. Ce sont des cubes de fonte bleue très visibles, scellés en saillie contre le mur, à la hauteur de la main ; sur leur façade est une petite fenêtre vitrée qui protège le tableau où sont inscrites les heures des levées. Au fronton, un chiffre mobile indique l'heure de la prochaine. *Le facteur, qui y procède debout*, porte un sac de cuir dont l'ouverture est armée d'un cadre métallique qui s'engage entre les deux coulisses horizontales fixées sous la boîte. Un tour de clef fait basculer le fond de cette boîte. Tous les plis, sans exception, tombent dans le sac. La trappe se referme ; un second tour de clef change le numéro de la levée et... à une autre. Le tout dure huit secondes.

« Multipliez le nombre des facteurs par celui des boîtes qu'ils lèvent dans tout un pays et par le nombre des jours de l'année et vous arriverez à un beau total d'heures gaspillées et de mouvements pénibles inutilement répétés.

« Voilà de l'antitaylorisme. »

(Préface d'*Organisation technique et commerciale d'après les méthodes américaines, système Taylor*, par M. P. Négrier).

(1) Voir p. 20.

tion très grande, à toutes espèces de groupements humains : la famille, l'école, le syndicat, une coopérative, une société scientifique, un atelier de peintres, un club sportif, un hôpital, un comité électoral, une ligue de bien public, une œuvre de charité, un diocèse, un couvent, une armée, une province, un Etat, etc...

Observons que la fonction administrative n'agit que sur le personnel (1). Elle tend essentiellement à manier les hommes les uns par les autres (2). Or, le facteur humain est variable. Il n'est pas le même d'une époque à l'autre, d'une latitude à l'autre. Ainsi l'on ne peut comparer, au point de vue de l'intelligence, de la culture, du caractère, des aspirations, etc..., l'ouvrier français syndiqué d'aujourd'hui au travailleur des premiers siècles : esclave, serf, colon ; ni même à l'artisan des corporations de métier de l'ancien régime. En ce moment, n'existe-t-il pas encore des différences très accusées entre le même ouvrier syndiqué et un moujik, par exemple ? On ne saurait évidemment soumettre ces deux hommes à la même discipline, leur laisser la même initiative, etc...

(1) Cf. H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, p. 25.

(2) Un homme d'expérience qui, âgé déjà, parvint rapidement à mener à bien une grande entreprise industrielle, répondait à des amis étonnés d'une réussite aussi prompte : « Je ne connaissais pas les machines, en effet, mais je connais si bien les hommes. » (Cité par H. Pezeu, *les Hommes qu'il nous faut*). N'était-ce pas dire, non sans finesse, qu'un administrateur est, avant tout, un manieur d'hommes ?

Quand M. Fayol veut faire ressortir l'importance des diverses capacités qui doivent, à son avis, composer la valeur d'un ouvrier (1), les chiffres qu'il présente peuvent convenir à un Français de sa génération, mais que vaudront-ils dans l'avenir ? Ne sera-t-on pas conduit, quelque jour, à considérer l'ouvrier, non plus comme le rouage d'un mécanisme, mais comme un collaborateur d'ordre plus élevé ? La classe ouvrière, de plus en plus instruite, affranchie de l'effort musculaire par la machine, veut jouer un rôle nouveau ; elle revendique une part de gestion dans les entreprises (2). Si cette revendication aboutissait, le chiffre de 5, par lequel M. Fayol représente la capacité administrative d'un ouvrier, ne serait sans doute plus suffisant.

En notre matière, le danger des formules trop générales apparaît plus nettement encore par l'exemple d'un principe, jugé absolument tutélaire par M. Fayol, et à l'égard duquel, cependant, il est pris à l'étranger de grandes libertés sans compromettre le succès des entreprises. Il s'agit du principe de l'unité de commandement dont nous rappelons l'énoncé : pour une action quelconque un agent ne doit recevoir d'ordres que d'un seul chef.

Dans l'un de ses derniers ouvrages (3) Taylor s'exprime ainsi :

« L'une des industries les plus difficiles à orga-

(1) Voir p. 30.

(2) Cf. Roger Picard, *le Contrôle ouvrier*.

(3) *La Direction des ateliers*, préface de H. Le Châtelier.

niser est celle d'un grand établissement de construction mécanique...; c'est pourquoi on l'a choisie pour en faire la description.

« En pratique, tous les ateliers de cette catégorie sont organisés sur ce que l'on peut appeler le principe de la hiérarchie militaire. Les ordres du général sont transmis par les colonels, les commandants les capitaines, les lieutenants et les sous-officiers aux hommes. De la même manière les ordres, dans les établissements industriels, vont du directeur général aux chefs de services, aux chefs d'ateliers, aux chefs-adjoints et, par les chefs d'équipes, arrivent aux ouvriers. Dans un établissement de ce genre, les devoirs des chefs d'ateliers, des chefs d'équipes, etc..., sont tellement variés et exigent une telle somme de connaissances spéciales, jointes à une telle diversité d'aptitudes, qu'ils ne peuvent être remplis de façon satisfaisante que par des hommes de valeur peu commune.

.
« Selon l'expérience de l'auteur, presque tous les ateliers ont un personnel de direction insuffisant pour faire le travail économiquement.

« Avec le type d'organisation militaire le chef d'atelier est responsable de la bonne marche de tout son atelier.

« Il doit être bon mécanicien...

« Il doit lire facilement les dessins... et se représenter nettement par eux la pièce terminée...

« Il doit préparer l'ouvrage et s'assurer que les

ouvriers ont en mains... les outils convenables... qu'ils en font usage pour monter correctement la pièce sur la machine et tailler le métal à la vitesse et à l'avance voulue.

« Il doit veiller à ce que chaque ouvrier tienne sa machine propre et en bon état... et produise d'une façon continue et rapide... un travail de la qualité requise...

« Il doit constamment prévoir tout l'ensemble du travail et veiller à ce que les pièces viennent aux machines dans l'ordre voulu et que chaque machine reçoive les travaux qui lui conviennent.

« Il doit, au moins d'une façon générale, surveiller l'emploi du temps et fixer le prix des travaux aux pièces.

« Il doit exercer la police sur les ouvriers sous ses ordres...

« Il est évident que les devoirs imposés à un chef d'équipe ordinaire exigent qu'il soit apte à remplir la majeure partie des obligations ci-dessus. Or, quand on peut trouver un tel homme, on doit en faire un directeur, non un chef d'équipe.

. ,

« Le type d'organisation militaire peut être remplacé par ce qu'on peut appeler le type administratif.

« La direction administrative consiste à répartir la besogne de direction de telle manière que... chaque individu ait le minimum possible d'attributions.

.

« Dans la direction administrative nous voyons, subdivisé entre huit personnes, le travail fait par un seul chef d'équipe dans le type militaire d'organisation.

« Les préposés aux ordres de travaux, les rédacteurs de fiches d'instruction, les comptables du temps et des frais de main-d'œuvre dirigent et donnent des instructions, du bureau de répartition du travail.

« Les chefs de brigade, chefs d'ateliers, surveillants et chefs d'entretien montrent aux ouvriers comment les instructions doivent être exécutées et veillent à ce que le travail soit fait à la vitesse convenue.

« Enfin le chef de discipline exerce sa fonction dans tout l'établissement (1). »

Ainsi, dans l'atelier taylorien, on remplace l'antique contremaître par huit spécialistes. Pour ceux d'entre eux qui restent au bureau, l'unité de commandement est réalisable. Ils constituent, si l'on veut, une sorte d'état-major. Mais entre les autres qui se trouvent à l'atelier, en contact direct avec l'ouvrier, des conflits sont possibles.

La direction administrative méconnaît, sans aucun doute, l'unité de commandement et pourtant Taylor a brillamment dirigé de très grandes entreprises.

C'est là, pour M. Fayol, une contradiction embarrassante. Elle ne s'expliquerait, selon lui, que par l'exceptionnelle habileté que déployait Taylor pour

(1) Observons que Taylor ne fait ainsi qu'appliquer, à la direction des ateliers, le principe de la division du travail.

obtenir ce difficile résultat : un accord parfait dans l'action des huit spécialistes.

MM. Wilbois et Vanuxem proposent une autre explication qui nous semble préférable :

« Les Anglo-Saxons ont une telle habitude de la liberté individuelle qu'ils ne soumettent à un commandement qu'une partie d'eux-mêmes, pour une fin déterminée, pendant un temps donné, et par suite s'accoutument d'un enchevêtrement de hiérarchies contradictoires ; évidemment ils n'ont pas deux chefs à la fois, mais d'un chef à l'autre ils font volte-face très vite. Les Français, au contraire, accoutumés depuis deux ou trois siècles au Gouvernement central, sont tentés de ne jamais connaître qu'un chef auquel ils obéissent en toutes choses ; pour la plupart d'entre eux l'unité de commandement doit être réalisée, non seulement pour une action donnée, mais pour toutes les actions possibles (1). »

On ne saurait mieux reconnaître que, par suite des variations du facteur humain, l'unité de commandement est un principe d'une valeur relative.

Le fait constaté, en Allemagne, d'une pluralité de directeurs dans la plupart des grandes entreprises renforcerait sans doute ce point de vue.

La Société allemande par actions (Aktiengesellschaft) comporte un Conseil de surveillance, émanation des actionnaires, qui désigne un certain nombre de gérants, rarement moins de trois, parfois cinq

(1) *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes.*

ou six. Ces gérants, qui sont sur le pied d'égalité, ont légalement des pouvoirs très étendus. Le rôle du Conseil de surveillance, beaucoup moins important que celui du Conseil d'administration de nos sociétés anonymes, se borne au contrôle de la légalité des actes de gestion.

Dans la société allemande, entre les gérants, même si leurs attributions sont nettement délimitées, des conflits seraient inévitables, si l'on en croit la doctrine administrative (1). Pourtant ces conflits sont exceptionnels. Ne faut-il pas en conclure que le caractère allemand se prêterait mieux que le nôtre à la pluralité de directeurs? (2).

Nous signalerons maintenant un principe qui, accepté dans toute sa généralité, peut être singulièrement embarrassant. Il s'agit du principe de l'ordre social. Rappelons sa formule : une place pour chaque homme et chaque homme à sa place (3).

Envisager l'application de ce principe à l'Etat serait poser la question sociale tout entière. M. Fayol le reconnaît bien mais il ne s'arrête pas

(1) Cf. Henri Fayol, *Administration industrielle et générale*, p. 33.

(2) Signalons, qu'en France, la pluralité de directeurs, pour être exceptionnelle, ne donne pas forcément de mauvais résultats. Par exemple, à la tête de la Belle Jardinière, entreprise qui s'est brillamment développée et qui paraît être la plus importante maison de confection pour hommes du continent, se trouvent deux directeurs, non spécialisés, s'occupant l'un et l'autre de tout et se suppléant mutuellement (Cf. Carlioz, *le Gouvernement des entreprises industrielles et commerciales*, p. 236).

(3) V. p. 46.

devant cette « troublante extension du principe de l'ordre (1). »

Nous avons sans doute suffisamment montré comment la doctrine administrative pêche en voulant être trop générale. S'il faut maintenant conclure ce sera qu'en notre matière l'induction ne permet des formules vraiment certaines qu'en étant prudente et modeste.

Quand on l'embrasse dans son ensemble l'œuvre de M. Fayol apparaît essentiellement théorique. Elle contient peu de technique. Les procédés administratifs que, par souci de l'ordre, nous classons à un chapitre spécial, sont étudiés incidemment dans *Administration industrielle et générale*. Ils sont du reste peu nombreux. Une grande différence s'accuse ainsi entre M. Fayol et Taylor. L'œuvre de ce dernier est, en effet, principalement un ensemble de procédés.

Il est certain que la doctrine administrative, pour avoir une grande portée, doit être l'inspiratrice d'une forte technique. M. Fayol s'en rend compte. Aussi insiste-t-il de plus en plus sur ce fait que les prin-

(1) Cf. *Administration industrielle et générale*, p. 50. Les néo-Saint-Simoniens, qui se préoccupent beaucoup du problème de la production et dont les idées présentent des affinités avec celles de M. Fayol, se montrent également troublés par le problème de l'ordre social. Signalons, notamment, leur grand embarras devant la question de l'héritage. Ils considèrent, en effet, comme un véritable malheur public le fait, pour un homme incapable, d'hériter d'un instrument de production important : une usine, par exemple. Dans ce cas la production ne peut être bien dirigée : l'homme qu'il faut n'est pas à la place qu'il faut.

cipes directeurs et les éléments analytiques définis dans ses ouvrages ne sont que des jalons, ses idées devant, elles aussi, se cristalliser en procédés (1). Le Centre d'Etudes administratives jouerait sans doute un rôle important dans cette cristallisation.

Pour terminer, reconnaissons que, si parfois les conceptions de M. Fayol ne sont pas entièrement justes, elles sont toujours intéressantes. Elles ont de plus un important mérite : celui d'avoir fait naître un vigoureux courant d'idées vers les problèmes d'organisation et de direction. L'intérêt de ces problèmes ne saurait être méconnu. Dans une grande mesure notre avenir économique dépend de leur solution.

Louons donc M. Fayol pour le sillon qu'il a ouvert. Ce sillon, que creusent chaque jour de nouvelles bonnes volontés, ne peut manquer d'être fécond.

(1) Cf. Wilbois et Vanuxem, *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*, chap. VI.

DEUXIÈME PARTIE

LE FAYOLISME
ET LES SERVICES PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

LE GOUVERNEMENT EMPIRIQUE

« L'idée d'industrialiser l'Etat », dit M. Vanuxem, « flotte dans l'air comme une intuition du bon sens populaire..., le public se demandant s'il ne serait pas temps d'imposer à l'Etat les formules et les recettes qui font leurs preuves quotidiennes dans l'industrie. »

Depuis la guerre, les discours de maints hommes politiques reflètent cette idée. Citons, par exemple, M. Millerand : « Je ne conçois pas », disait-il, en prenant la présidence du Conseil, « que l'Etat puisse se gérer suivant d'autres règles que celles d'une entreprise industrielle bien menée. »

Dans certains milieux dirigeants il existe, sans aucun doute, une ambiance très favorable aux idées de M. Fayol. Elle s'est déjà manifestée par quelques actes.

En 1919, le général Lyautey répandait au Maroc une brochure : « Des méthodes modernes d'organisation du travail », où l'on retrouve, mot pour mot, l'enseignement de M. Fayol. — En 1921, M. Louis Deschamp, sous-secrétaire d'Etat aux Postes et Télégraphes, demandait à M. Fayol un avis sur les réformes à introduire dans ce service public. La ré-

ponse parut dans la *Revue Politique et Parlementaire*, le 10 mars 1921, sous le titre : *L'Incapacité industrielle de l'Etat : les P. T. T.* — En 1921, M. Devèze, ministre de la Défense Nationale en Belgique, faisait distribuer, dans ses services, 1.000 exemplaires d'une brochure : *Une doctrine administrative*. C'était l'adaptation, à l'usage du ministère, de l'œuvre de M. Fayol. Ajoutons que cette brochure fut autre chose qu'une circulaire comme il y en a tant. On revisa, dans tout un vaste département ministériel, les vieilles méthodes de travail. Voici dans quels termes M. Devèze fit connaître à la Chambre des Représentants l'effort accompli :

« La compréhension et la connaissance de cette brochure font désormais partie des programmes d'examens...

« Il importe que progressivement, les idées directrices, désormais précisées et clarifiées, s'imposent en pratique...

« J'ai défini, dans mon discours du 21 décembre dernier, un programme d'action. J'en ai commencé et poursuivi la réalisation méthodique. Il est connu de tous les directeurs généraux qui s'y conforment.

.

« Chaque semaine, sous ma présidence, les chefs de services se réunissent en conférence : c'est là que s'exercent directement le commandement, la coordination et le contrôle.

.

« En janvier dernier, constatant que le service de l'administration des établissements de l'armée et de la comptabilité générale, formé en direction générale, à trois directions et composé de treize bureaux, était en réalité une institution administrative parasitaire, sans utilité réelle, et se bornant à exercer sur la marche générale des affaires ce qu'en physique on appelle une accélération retardatrice, j'en ai pratiqué l'amputation radicale.

.....

« De plus ces jours derniers, un autre service, réduit de sept à quatre bureaux, a été comprimé ; trois officiers chefs de bureaux et 50 0/0 des officiers en service dans cette direction vont rejoindre leur corps (1). »

Encouragé par les marques d'intérêt qu'on lui témoignait en haut lieu, le centre d'Etudes administratives a fait de la réforme des services publics l'une de ses grandes préoccupations.

Dans plusieurs conférences (2), M. Fayol a exprimé sur ce problème des idées générales, que M. Schatz, professeur à la Faculté de Droit de Lille, a développées et précisées dans un livre : *l'Entreprise gouvernementale et son administration* (3). C'est ce livre

(1) *Annales parlementaires de Belgique*. Chambre des Représentants, 1921, p. 1922 et suiv.

(2) Voir notamment les conférences suivantes : L'Industrialisation de l'Etat (*Bulletin de la Société de l'industrie minérale*, 2^e livraison de 1919) et La Réforme administrative des services publics (*Revue pratique du Cercle commercial et industriel de France*, janvier 1918).

(3) M. Schatz déclare que ce livre, signé d'un seul nom, est en

qui sera principalement étudié dans notre deuxième partie.

Le point de départ de M. Schatz est cette notion, considérée comme évidente, que le Gouvernement d'un pays est une *entreprise* et par conséquent ne peut connaître le succès qu'en se conformant aux principes de M. Fayol. Le but de l'auteur est de déduire les conséquences de ce postulat.

Observons que l'entreprise gouvernementale n'a jamais été nettement définie (1) et qu'au cours des siècles on l'a comprise de façons très diverses. Elle est aujourd'hui quelque chose d'immense. C'est là sans doute une conséquence de la faveur très grande dont a joui, au xix^e siècle, la doctrine étatiste. Hegel a donné une justification métaphysique de cette doctrine. Les universitaires allemands l'ont ardemment propagée, servant ainsi, remarquons-le, la politique impériale. Subissant leur influence, la plupart des professeurs de nos Facultés de Droit et de Lettres se sont aussi montrés partisans de l'intervention de l'Etat dans l'ordre économique et social.

Mais ne faut-il pas craindre qu'en conférant à l'Etat trop de droits et trop de devoirs il ne puisse exercer les uns sans tyrannie et remplir les autres sans défaillance? Un des grands apôtres de l'étatisme, Dupont-

réalité, le produit d'une collaboration. Il résume les travaux de M. Fayol et de son groupe de disciples.

(1) Bastiat réclamait un prix d'un million, avec croix et rubans, pour celui qui définirait intelligemment le rôle de l'Etat.

White, se montre, à ce sujet, très optimiste. Il ne craint nullement que les hommes ayant la charge de gouverner succombent sous le poids d'une tâche sans cesse accrue. Ces hommes, par le seul fait qu'ils représentent l'Etat, posséderaient une sorte de grâce spéciale, « une valeur de position », qui les rendraient plus intelligents, plus compétents plus actifs, plus vertueux, etc...

Nous allons voir que l'ouvrage de M. Schatz est une protestation vigoureuse contre cet optimisme.

Dans les attributions nombreuses et très diverses qui sont aujourd'hui celles de l'Etat, on peut discerner trois groupes essentiels : « L'Etat *gouverne* ; l'Etat *règle* ; l'Etat *produit*. (1) »

Les premières de ces attributions consistent tout d'abord à garantir la sécurité, tant intérieure qu'extérieure, en organisant la justice, la police et l'armée ; puis à pourvoir aux besoins de certains services d'intérêt général. De ces services les uns ne sauraient être assurés sans certaines garanties que n'offrirait pas une gestion privée (exemple : circulation monétaire, hygiène publique, enseignement, etc...) ; les autres, qui visent plutôt l'avenir du pays qu'un rendement immédiat, ne pourraient rémunérer les entreprises à but commercial (exemples : aménagement des voies de communication : routes, fleuves, ports — préservation de

(1) Schatz, *l'Entreprise gouvernementale et son administration*, p. 48.

certaines richesses naturelles : houille blanche, gisements miniers — conservation des forêts ; — etc.). Ajoutons à ces services celui de l'impôt qui, nécessitant un pouvoir de contrainte, rentre naturellement dans les attributions de gouvernement.

A côté de ces attributions, l'Etat, souvent sollicité par les gouvernés, convaincus de son pouvoir tutélaire, exerce de plus en plus le rôle d'organe de réglementation. Il intervient, dans le domaine de la production, par des lois sur la durée du travail, le repos hebdomadaire, l'hygiène des ateliers, le paiement des salaires, etc...; dans le domaine de la circulation, en réglementant la tenue des marchés, le commerce avec l'étranger, l'exportation des capitaux, etc...; dans le domaine de la répartition, en substituant à l'idéal de justice dans l'impôt celui de la justice par l'impôt; dans le domaine de la consommation, en établissant un régime de restriction, ou de prohibition pour certaines denrées.

Le troisième groupe des attributions de l'Etat se rattache à sa qualité de producteur. L'Etat gère lui-même certaines entreprises pour des raisons diverses : le souci de la sécurité publique (manufactures d'armes, arsenaux, poudreries, etc...); l'intention de se créer des ressources (monopoles fiscaux : tabacs, allumettes, etc...); le désir d'assurer l'existence d'établissements modèles (manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins, etc... (1)).

(1) Voir dans la *Réforme administrative*, par René Favareille,

La tendance naturelle de l'esprit est d'exagérer la personnification de l'Etat. On oublie trop souvent qu'il est une grande fiction. Les hommes chargés de le représenter, seuls, sont une réalité ; leurs aptitudes administratives mesurent rigoureusement celles de l'Etat lui-même. Ces hommes peuvent se classer en deux catégories : les gouvernants, qui prennent les décisions générales ; les fonctionnaires qui sont chargés du détail de l'exécution.

Sur ces deux catégories d'hommes, M. Schatz porte des appréciations fort sévères. L'originalité n'est pas leur mérite. Elles sont, en effet, basées sur des considérations dont la plupart ont été souvent reproduites. Rappelons-les sommairement (1).

Les gouvernants. — Dans les pays à régime démocratique, comme la France ou les Etats-Unis, par exemple, l'autorité gouvernementale appartient, en premier lieu, aux électeurs dont la volonté est censée représenter celle de la nation souveraine, puis aux membres du Parlement, enfin aux ministres et au chef de l'Etat qui constituent le Gouvernement au sens étroit du mot.

La capacité du corps électoral est des plus restreintes, car elle est celle « d'une majorité d'individus mis arbitrairement sur un pied d'égalité

p. 47 et 48, le dénombrement des professions industrielles exercées par l'Etat.

(1) Nous citerons le plus possible M. Schatz pour que le lecteur se rende directement compte, non seulement de la valeur même des arguments, mais encore de leur ton de polémique.

absolue, sans distinction de compétence » ; c'est « non pas la capacité d'une élite, c'est-à-dire d'une minorité, bien au contraire. » En fait, la masse des électeurs a témoigné jusqu'ici « d'une incompréhension à peu près totale des questions économiques, dont elle se désintéresse au profit de luttes de pure politique et même de questions de personnes les plus éloignées de l'intérêt général. »

L'esprit qui anime le corps électoral le rend peu apte à choisir ses représentants parmi les hommes d'élite. Au surplus ceux-ci s'abstiendront très souvent de solliciter un mandat qu'ils ne pourraient obtenir « sans passer par des chemins trop répugnants. »

Les faits, selon M. Schatz, autoriseraient ce jugement sur les parlementaires : s'ils font généralement preuve d'une « certaine honnêteté » — assez relative puisqu'elle se concilierait avec le « mensonge, la lâcheté et les moins avouables compromissions » — il leur manquerait « les qualités de volonté, d'indépendance, d'amour-propre, de droiture et même de courage que requiert la fonction de chef. » Aussi le Parlement ne donnerait « qu'une politique de camarades, une politique de personnes. » On ne saurait « attendre de lui une politique de gouvernement uniquement dominée par le souci de l'intérêt général. »

Peut-on fonder de meilleurs espoirs sur les ministres et le chef de l'Etat ? Voici comment seraient remplies les fonctions ministérielles : « Appelé par

le hasard des combinaisons à être le chef suprême d'une administration qui pourra être indifféremment l'un quelconque des départements ministériels existants, le ministre sera généralement désarmé d'emblée, par son incompétence, en face des directeurs permanents des services soumis à son autorité ; il le sera plus encore par l'inorganisation et l'énormité du travail qu'il assume. Parfois il voudra faire œuvre personnelle de chef, donner des ordres, et surveiller leur exécution, sans aboutir à autre chose qu'à encombrer d'un immense désordre toute l'administration dont il a la garde ; le plus souvent il se résignera à consacrer la majeure partie de son temps à ses collègues du Parlement qui attendent de lui des faveurs ; s'il lui reste des loisirs, il administrera, c'est-à-dire, pour reprendre les formules de M. R. de Jouvenel, qu'il nommera des fonctionnaires qu'il ne connaît pas à des fonctions qu'il ignore, qu'il parera aux difficultés immédiates et surtout qu'il signera des ordres conçus et rédigés en dehors de lui... »

Quant au chef de l'Etat, la constitution lui donne bien, tout au moins en apparence, des pouvoirs très étendus, mais il ne les exerce pas, dans la crainte évidente du Parlement, toujours prêt à réagir vigoureusement contre les tentatives de gouvernement personnel.

Les fonctionnaires. — Observons tout d'abord que les fonctionnaires doivent se conformer aux directives des gouvernants. Quand celles-ci sont médiocres,

les fonctionnaires, même excellents, ne peuvent bien administrer (1).

Il est certain d'autre part, que nos fonctionnaires ne sont pas les meilleurs possible, pour cette raison que les procédés de recrutement sont loin d'offrir toutes les garanties désirables. Qu'il s'agisse de nomination ou d'avancement, l'arbitraire sévit. « Le risque serait négligeable avec des gouvernants imbus des principes essentiels d'une bonne administration ; il est considérable dans l'état présent des choses. » Par exemple, on cherche vainement un lien de cause à effet « entre un service électoral ou politique, rendu à un personnage important ou à un Gouvernement inquiet, et l'investissement de la fonction de percevoir les contribution directes ou d'administrer une colonie. »

Observons que tout bon agent doit non seulement posséder une certaine somme de connaissances professionnelles, mais encore aimer sa tâche. Malheureusement « beaucoup de fonctionnaires français ont aimé avec passion une tâche qui, aujourd'hui, est pour eux indifférente et sans attrait. Certains d'entre eux, sans doute, seront des ambitieux déçus, mais d'autres — et ce sont les meilleurs — auront seulement perdu la foi, compris ou cru comprendre qu'ils s'étaient donnés à une œuvre indigne de leur

(1) Voici, à ce point de vue, l'opinion de M. Schatz sur le fonctionnaire français : « Il est soumis à une autorité gouvernementale, d'essence différente de la sienne, mais dont il dépend et qui, incapable d'être pour lui un guide, reste cependant une lisière qui le paralyse. »

dévouement, parce qu'elle suppose un effort concerté que d'autres ne fournissent pas avec eux... » .

Par suite de cet état d'esprit les fonctionnaires, selon M. Schatz, se divisent en deux groupes : « l'un est constitué par des personnalités de valeur, bientôt désabusées, et qui à la première occasion répareront ce qu'elles reconnaissent être de leur part une erreur en se dirigeant vers les emplois que leur offrent les entreprises privées. » Le deuxième groupe est celui des fonctionnaires « prédestinés à leur emploi par des vertus naturelles qui expliquent, en grande partie, le lamentable résultat de l'action gouvernementale. De plus en plus les services publics seront privés de chefs, au sens que donne à ce mot la doctrine administrative. Il restera les grands directeurs que nous voyons à l'œuvre dans trop de départements ministériels. Recrutés le plus souvent par la faveur, pourvus de titres contestables, conscients dans leur for intérieur de la fragilité d'une situation en dehors de laquelle ils se sentent incapables de faire œuvre personnelle et dans laquelle d'après candidatures manœuvrent sournoisement pour les remplacer, sans que leur valeur douteuse oppose à ces ambitions un obstacle sérieux, ces hauts fonctionnaires se sont élevés dans la hiérarchie, en conservant une âme craintive, inquiète et quelque peu servile... »

Terminons par cette remarque importante que, contrairement à un chef d'entreprise, « le gestionnaire d'un service public n'est, en fait, responsable

de rien ; tant de volontés sont intervenues pour régler l'administration de l'entreprise que le mérite du succès sera revendiqué, sans mauvaise foi, par les compétiteurs les plus divers et que, si un échec est constaté, ces volontés s'en rejettent le grief avec une dextérité telle et une telle confusion que nul ne se hasarderà à le faire peser définitivement sur un individu nominativement désigné. »

Les nombreuses citations (1) que nous venons de faire permettront au lecteur d'apprécier l'argumentation de M. Schatz. Elle est plus riche d'affirmations que de preuves et ne trouve pas, semble-t-il, un supplément de force dans le ton de polémique adopté par l'auteur. Son pessimisme, d'autre part, semble bien exagéré.

En résumé, voici comment apparaîtrait l'organisation « empirique » de l'entreprise gouvernemental : « Un personnel composé de gouvernants incompetents et instables et de fonctionnaires dénués d'initiative, d'ardeur et de responsabilité à mission d'accomplir une tâche écrasante et sans cesse accrue. » Nous montrerons maintenant, d'après M. Schatz, que ce personnel, chose facile à prévoir, est inférieur à sa tâche.

L'Etat produit, réglemente, et gouverne. Il embrasse ainsi un champ d'action beaucoup trop vaste, méconnaissant la loi fondamentale de l'évolution qui subordonne les progrès de tout orga-

(1) Ces citations sont empruntées aux pages 60 et suivantes de *L'entreprise gouvernementale et son administration*.

nisme à sa spécialisation croissante : « Tout engin qui travaille », dit Taine, « est assujetti à une condition : plus il devient propre à une besogne distincte, plus il devient impropre aux autres ; à mesure que sa perfection croît son emploi se restreint... ; si quelque instrument social, construit en vue d'un service, entreprend, par surcroît, de faire le service d'un autre, il fera mal son service propre et son service usurpé (1). » — C'est précisément le cas de l'Etat.

Depuis longtemps les économistes libéraux ont exposé les raisons qui font de l'Etat un mauvais producteur et un mauvais commerçant. Ces raisons (manque de zèle et de discipline du personnel ; réglementation étroite, paralysant les initiatives ; comptabilité budgétaire ne permettant pas de suivre la marche de l'entreprise ni d'en connaître les résultats, etc.), ont été rappelées par M. Schatz. Elles nous paraissent trop connues pour qu'il soit nécessaire de les développer de nouveau.

L'incapacité industrielle et commerciale de l'Etat peut aussi se prouver par les faits. Ils abondent. On peut en avoir quelque idée en feuilletant non seulement les ouvrages spéciaux (2), mais encore et surtout les rapports des commissions financières ; ils sont une source inépuisable (3).

(1) *Les origines de la France contemporaine, le régime moderne*, tome I, livre II, chapitre II.

(2) Consulter notamment H. Fayol, *L'incapacité industrielle de l'Etat* ; R. Carnot, *L'étatisme industriel* ; Zapp, *L'incapacité commerciale de l'Etat* (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1921) ; Pierre Baudin, *le Déficit et le Budget*.

(3) Voir, par exemple, les véritables réquisitoires dressés par les

L'action de l'Etat se justifie mieux quand, sans gérer lui-même une entreprise, il se borne à réglementer; mais s'il lui appartient, sans aucun doute, de faire régner l'ordre dans les rapports entre citoyens, son intervention ne doit point, toutefois, dépasser certaines limites. Une question de mesure se pose.

Observons, qu'en réglementant, l'Etat cherche notamment à améliorer le sort des travailleurs, la situation économique du pays et enfin sont état social. Ce triple but n'est pas atteint.

On peut, en effet, contester que le sort des travailleurs se soit amélioré grâce à l'Etat; l'amélioration obtenue serait surtout la conséquence des progrès techniques et de l'action syndicale. Quant à l'intervention de l'Etat dans le domaine économique, elle n'a pas été bienfaisante. Nous lui devons principalement notre législation protectionniste qui, selon M. Schatz, traduirait: « une inintelligence complète du sens dans lequel doivent évoluer les économies nationales (1). » Enfin l'Etat n'a pas amélioré la vie sociale. La paix entre les classes règne moins que jamais. A la veille de la guerre le syndicalisme révolutionnaire prêchait déjà et, à l'occasion, pratiquait la violence. Au lendemain de la paix, les anta-

rapporteurs des divers budgets contre les méthodes suivies pour la liquidation des stocks, la gestion de la flotte de l'Etat et la reconstitution des régions dévastées.

(1) M. Schatz n'hésite pas à dire que: « la généralisation du protectionnisme et les frictions qu'il déterminait sur les marchés du monde ont incontestablement tenu une place prépondérante parmi les causes profondes de la conflagration générale qu'a été la guerre. »

gonismes se trouvent multipliés : consommateurs et commerçants, patrons et ouvriers, syndicats modérés et syndicats extrémistes, se dressent les uns contre les autres et, chose remarquable, manifestent une commune tendance à se défendre sans l'Etat, dans lequel ils n'ont plus foi.

L'Etat, qui se montre nettement incapable quand il réglemente et produit, serait-il plus à hauteur de sa tâche quand il gouverne ? Il n'en est rien.

L'Etat doit être avant tout un producteur de sécurité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Or, selon M. Schatz, la mauvaise organisation de la police et l'insuffisante répression des crimes et délits ne sont plus à démontrer. D'autre part, il est d'une accablante évidence que nous sommes entrés en guerre avec une préparation militaire insuffisante et sans aucune préparation économique. Ajoutons que la paix n'a pas été plus sérieusement préparée. Non seulement notre sécurité extérieure ne semble pas mieux garantie dans l'avenir que dans le passé, mais notre sécurité intérieure se trouve menacée par une crise dont les répercussions peuvent être formidables. Cependant l'Etat ne se préoccupe pas plus d'en discerner les causes que d'en parer les effets. Il vit au jour le jour, sans programme économique, sans plan financier. « Un gouffre se creuse chaque jour » a pu dire M. Léon Bourgeois au Sénat, en 1921, « et rien n'est fait pour le combler. »

Devant de tels résultats on peut se demander si l'Etat ne devrait pas borner son rôle à l'accomplisse-

ment de ses fonctions essentielles de gouvernement, qu'il sacrifie pour remplir, très mal du reste, ses fonctions contingentes.

M. Schatz voit, dans l'insuccès de l'Etat, une sorte de confirmation *a contrario* des principes administratifs. L'Etat les viole, en effet, constamment ; la chose est trop visible pour qu'il soit nécessaire d'entrer à son sujet dans de longs développements. Bornons-nous à deux importantes constatations.

Tout d'abord l'Etat n'a pas de chef car on ne saurait désigner par ce mot, pris dans le sens administratif, ni le Président de la République, sans pouvoirs effectifs, ni les Ministres incompetents, ni le Parlement à la volonté changeante et qui souvent s'ignore elle-même.

De plus l'Etat est imprévoyant ; on ne saurait obtenir, en effet, de ministres irresponsables et instables, de suffisantes prévisions à long terme. Il est vrai que le budget contient des prévisions annuelles, mais on ne peut, de toute évidence, les comparer au programme d'action d'un chef d'entreprise.

Après avoir accablé l'Etat de ces critiques, sinon très originales du moins très vives, M. Schatz aborde la partie constructive de son œuvre ; il se sent tout de suite moins à l'aise, témoignant une fois de plus que la difficulté n'est pas de définir le mal mais d'y porter remède. Nous verrons le porte-parole du fayolisme présenter, au sujet des réformes nécessaires,

non pas un plan net et précis, mais de simples suggestions, parfois très vagues.

Précisons tout d'abord un point très important : les adeptes de la doctrine administrative tiennent pour certain que l'insuccès de l'Etat n'est pas imputable au régime politique. A leurs yeux, République ou Monarchie ont des chances égales de tomber dans les errements actuels.

La cause profonde du mal serait un vice radical d'organisation faisant que le pouvoir central se trouve privé de ce qui est l'âme même de la direction d'une entreprise : la volonté unique et coordonnatrice d'un chef responsable.

Ces prémisses étant acceptées M. Schatz pose ainsi, le problème du Gouvernement : « Il s'agit de considérer l'entreprise gouvernementale comme une affaire commerciale ou industrielle à lancer, à faire vivre et prospérer et qui devra, par conséquent, réunir les conditions qui semblent les plus favorables à ce que vive et prospère une entreprise industrielle ou commerciale. Pour y parvenir deux groupes d'opérations sont à conduire : *d'une part, restreindre l'entreprise de telle sorte qu'un chef puisse en diriger effectivement la marche et ne se voie pas imposer une tâche en disproportion manifeste avec les facultés d'un cerveau humain ; d'autre part, et une fois l'Etat désencombré de tout ce qui n'est pas l'essentiel de sa fonction spéciale et propre, réorganiser l'administration du Gouvernement de telle sorte que le chef d'entreprise soit assuré des concours qui lui sont*

indispensables et que son action s'exerce utilement sur la hiérarchie de ses collaborateurs qui devront être disciplinés, actifs, adaptés à leurs fonctions et responsables de leur accomplissement. »

Nous terminerons le présent chapitre en exposant les moyens qui, selon M. Schatz, permettraient le désencombrement de l'Etat ; puis, au chapitre suivant, nous étudierons le gouvernement de l'Etat désencombré.

Parmi ses fonctions présentes, il faut conserver à l'Etat celles de *gouvernement* (1) que seul il peut bien remplir, et par contre, lui retirer ses fonctions contingentes, c'est-à-dire celles relatives soit aux exploitations industrielles et commerciales sous la forme d'entreprises d'Etat, soit à la réglementation du détail des rapports économiques.

Comme l'Etat ne se réserve pas sans quelques raisons les dites fonctions, on comprend qu'il ne puisse s'en décharger purement et simplement. Si, par exemple, il gère lui-même diverses entreprises, c'est en considération de leur importance qui interdit toute assimilation à des entreprises ordinaires, et s'il réglemente certaines activités individuelles ou collectives, c'est par un souci évident de l'ordre social.

L'Etat ne pourrait donc abandonner ses fonctions contingentes sans prendre des mesures pour qu'elles continuent d'être remplies d'une manière conforme

(1) Voir p. 109, la définition des fonctions de *gouvernement*.

à l'intérêt général. Mais la détermination de ces mesures est précisément toute la difficulté.

Nous allons voir que M. Schatz ne l'a pas surmontée. Il nous prévient, du reste, qu'il ne prétend pas « donner dès aujourd'hui une solution définitive au problème de la désétatisation » et il invoque notamment cette raison : « C'est seulement par un examen minutieux du but et des conditions d'existence de chacune des exploitations gérées par l'Etat et de la situation faite à ces entreprises dans les pays où elles sont abandonnées à la gestion privée que l'on peut arriver à définir, avec précision, le régime administratif auquel elles seraient soumises une fois retirées à l'administration incapable et maladroite de l'Etat. » Ajoutons que le Centre d'Etudes administratives, absolument pénétré de cette conviction, aurait entrepris une série d'études monographiques dont malheureusement aucune n'est encore publiée.

En attendant les résultats de ses travaux en cours, le Centre d'Etudes accepterait, comme une approximation de la solution définitive à trouver, pour les entreprises d'Etat, le régime d'autonomie ou « self-administration » défini par M. R. Favareille (1), ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, « infidèle à l'administration, parce que tenté par l'activité supérieure de l'industrie. »

(1) Cf. l'ouvrage de cet auteur : *la Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions. Self administration.*

Voici comment se résume la conception de cet auteur.

L'entreprise serait constituée sous la forme d'une société possédant une pleine capacité juridique et financière. Son capital se trouverait représenté par des obligations attribuées à l'Etat et émises par lui dans le public. Le montant des souscriptions servirait, partie à l'amortissement de la dette perpétuelle, partie à la constitution d'un fonds de roulement.

La société fonctionnerait sous le contrôle d'un ministre qui nommerait la majorité des membres du Conseil d'administration. Le personnel et les obligataires éliraient les autres membres.-Le Conseil, avec l'agrément du ministre, choisirait le directeur.

Le ministre soumettrait annuellement au Parlement, investi de tous les pouvoirs d'une assemblée d'actionnaires, les comptes et bilans ainsi que le rapport du Conseil d'administration. Après examen de la gestion, le Parlement arrêterait définitivement le chiffre des amortissements, des versements aux réserves et des fonds à conserver disponibles. Le solde, selon qu'il traduirait un bénéfice ou une perte, serait porté en recette ou en dépense au budget général.

La réforme proposée aurait notamment l'avantage, en rendant l'entreprise autonome, de lui laisser toute latitude pour organiser une comptabilité commerciale qui dégagerait des résultats. Ceux-ci permettraient de faire jouer la responsabilité du Conseil et surtout celle du directeur, qui dès lors, ne pour-

rait plus être choisi « parmi les agents politiques à récompenser ou parmi des fonctionnaires que rien ne désigne pour un tel emploi », puisque étant responsable il ne pourrait demeurer en fonctions sans être capable. Il va de soi que, par contre, le directeur aurait tous les pouvoirs d'un véritable chef, en ce qui concerne l'organisation, le commandement, le contrôle, etc... ; en un mot il serait en mesure d'appliquer les principes et les procédés de la doctrine administrative (1).

Après avoir esquissé, à grands traits, le système de M. Favareille, il est nécessaire d'indiquer les entreprises auxquelles il conviendrait.

On peut les classer en trois catégories. La première comprend les industries d'Etat rigoureusement identiques à des industries privées : Imprimerie nationale,

(1) Sur le choix du directeur, M. Favareille s'exprime ainsi : « Ce choix est, dans une affaire, un acte capital et décisif... Le Conseil recherchera donc le directeur dont il a besoin dans toute situation publique ou privée où il peut se trouver. S'il est déjà dans le personnel même de la régie, s'il se trouve par exemple être hiérarchiquement le sous-directeur, tant mieux et ce sera fort bien. Sinon il n'y a pas à s'embarasser de droits acquis, de succession régulière, de convenances administratives, etc... Qu'il soit dans les postes inférieurs de l'administration ou dans l'industrie privée, il faut aller le chercher là où il est ; un contrat sera passé avec lui, non pas à vie, mais pour une période déterminée, avec le droit de rompre moyennant une indemnité fixée d'avance ; on ne paie jamais trop cher la faculté de réparer un mauvais choix. » Et M. Favareille ajoute qu'il ne propose pas une innovation car, « en fait, les directeurs actuels des ministères sont presque toujours recrutés en dehors des indications strictement hiérarchiques. Trop souvent, du reste, leur nomination est un acte de pur favoritisme en faveur du chef de cabinet du ministre. »

Journaux officiels, Manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, etc...

Pour ces industries, dont l'exercice ne comporte aucun acte qui soit spécifiquement d'Etat, la self administration ne soulève aucune difficulté.

Il en est de même pour les entreprises de la deuxième catégorie (Postes, Poudres, Tabacs, Allumettes, etc...), qui sont aussi, sans doute, comparables aux industries privées, mais constituent des monopoles et mettent en jeu la puissance publique.

Ces nouveaux caractères ne peuvent faire obstacle à l'application du système.

Le fait, par exemple, que le tabac est un produit fiscal ne l'empêche pas d'être un produit d'industrie. On ne saurait, en conséquence, le manufacturer et le vendre en méconnaissant les lois économiques. Ainsi, l'Etat ne pourrait certainement que diminuer ses bénéfices, s'il ne tenait pas compte, en fixant ses prix, de l'intensité de la demande traduisant le besoin social, ou s'il abaissait, au-dessous d'un certain niveau, la qualité du produit. D'autre part, s'il entre dans le prix de vente un élément arbitraire, il importe, dans un but de clarté, de ne l'incorporer qu'à la sortie de la manufacture au prix commercial réel déterminé par les règles comptables ordinaires.

Il existe une troisième catégorie d'entreprises d'Etat, toujours du type industriel, mais qui, à l'encontre des précédentes, ne vendent au public, ni produits ni services, et n'apportent pas de recettes au budget; telles sont les usines de la Guerre et de

la Marine, les manufactures de l'Intendance, etc...

Il serait sans doute difficile d'accepter, pour des établissements de cette nature, la fiction qui consiste à détacher du capital national le capital de l'entreprise en le personnifiant par des obligations qui donneraient aux porteurs un droit de contrôle sur la gestion. Qu'on ne puisse concevoir un tel contrôle pour une fonderie de canons, un arsenal, etc..., nous l'admettons.

Mais, ceci concédé, on ne voit pas pourquoi ces établissements ne seraient point considérés comme des fournisseurs de l'Etat au même titre que le Creusot ou toute autre firme. Dès lors, il serait logique de leur donner une autonomie financière complète, en leur faisant prendre en charge, comme capital constitutif, au moins une partie des sommes considérables que la nation a investies en eux. La créance de ce capital, au lieu de passer, comme tout à l'heure, entre les mains d'obligataires, resterait dans celles du ministre des Finances.

Chaque établissement, se plaçant vis-à-vis du ministre intéressé comme un fournisseur quelconque vis-à-vis de son client, fixerait son prix de vente d'après son prix de revient. Dans celui-ci entrerait, bien entendu, la rémunération et l'amortissement du capital ; d'où nécessité d'une comptabilité industrielle et possibilité de savoir, enfin, combien nous coûtent les fabrications d'Etat ; car, selon le mot très juste de M. Favareille, si nous pouvons calculer, à une seconde près, les phénomènes solaires, il

nous est impossible de connaître actuellement le prix d'un cuirassé ou d'un canon.

Ce n'est pas seulement aux abus de l'étatisme industriel qu'il faut porter remède en adoptant la formule de M. Favareille ou toute autre; il faut encore lutter contre l'étatisme administratif qui se manifeste par un excès de réglementation. On constate du reste, aussi bien dans l'administration intérieure que dans les relations internationales, une tendance nouvelle, mais très nette, à la réglementation sans l'Etat. Cette tendance, que le Centre d'Etudes administratives entend seconder, mérite d'être étudiée sous ses deux aspects.

La réglementation intra-nationale. — Quand l'Etat réglemente, il cherche tantôt à satisfaire un besoin général (par exemple: lois sur le recrutement de l'armée, sur l'instruction publique, etc...), tantôt à résoudre un antagonisme d'intérêts entre deux groupes économiques (ouvriers et patrons, producteurs et consommateurs, etc...).

Dans le premier cas l'intervention de l'Etat se rattache aux fonctions essentielles de gouvernement; elle est évidemment nécessaire. Dans le second cas, elle apparaît contingente, non pas en ce sens qu'une réglementation serait inutile — nous admettrons qu'elle est indispensable — mais elle pourrait ne point émaner de l'Etat.

Les groupements professionnels l'ont compris. Convaincus de la stérilité de l'intervention étatiste,

ils manifestent de plus en plus la volonté de défendre directement leurs intérêts.

Des lois récentes ont tenu compte de cette volonté. La plus caractéristique est celle du 25 mars 1919 (1) sur les conventions collectives de travail. Elle ouvre un champ très vaste à une réglementation nouvelle, non étatiste, la réglementation inter-syndicale.

Nous ne pouvons nous étendre sur l'ambition bien connue du « quatrième état » de substituer de plus en plus l'activité syndicale à celle de l'Etat, au point d'éliminer finalement ce dernier.

Citons seulement sur ce point M. G. Scelle : « La C. G. T. n'a-t-elle pas émis la prétention de dresser en face de l'Etat, qu'elle accuse de défaillir sous la complexité de sa tâche, en face de l'administration, qu'elle considère comme inadaptée à ses missions nouvelles, cet organisme d'étude et d'action, ce C. E. T., ce conseil économique du travail dont on ne saurait prédire quelle sera l'activité effective, mais dont on enregistre le programme ambitieux ? Substituer le syndicat à l'administration pour régler le jeu combiné de la production et de la consommation, ce n'est rien moins qu'étendre à l'infini, pour l'absorber, la notion même de service public ; c'est vouloir, en effet, selon la formule proudhonnienne, remplacer l'Etat par l'atelier, c'est

(1) Les dispositions de cette loi ont été ajoutées au Code du Travail (Livre I, art. 31 § 1^{er}).

réclamer une révolution de la structure économique et politique de l'Etat (1). »

Le problème qui se pose, selon M. Schatz, serait, non pas d'entraver ce mouvement, mais de l'orienter, en détournant ses dirigeants de l'action révolutionnaire, sûrement stérile, pour les amener à une action organisatrice et créatrice.

Signalons, à cet égard, l'opportunité de la loi du 12 mars 1920 qui, élargissant la capacité des syndicats, ne manquera pas de les assagir.

Parallèlement à l'action syndicale, et dans le même sens qu'elle, M. Schatz envisage l'action coopérative. Une de ses manifestations serait notamment l'exercice, par les associations de consommateurs, d'une police des marchés et d'un contrôle sur les prix.

Pendant que se formerait ainsi une sorte de contre-administration publique par les soins des citoyens, il faudrait, d'autre part, pour restreindre plus efficacement le rôle de l'Etat, réaliser une sérieuse décentralisation administrative.

M. Schatz met à la base de cette réforme la division du territoire national en une quinzaine de régions dont les administrateurs auraient une grande partie des attributions actuelles du pouvoir central.

Pour caractériser davantage le régime administratif envisagé, signalons qu'il se rapprocherait beaucoup de celui de l'Angleterre. Dans ce pays le Gou-

(1) G. Scelle, *L'organisme international de législation ouvrière* (Revue des Sciences politiques, 15 août-15 octobre 1920).

vernement, se réservant seulement un droit de contrôle, laisse, dans une très grande mesure, aux autorités locales (conseils des paroisses, des villes, des comtés, etc.), le soin d'appliquer les lois. En un mot le Gouvernement gouverne, mais n'administre pas (1).

La réglementation extra-nationale. — Si pour permettre une réglementation efficace le territoire national est souvent un cadre trop large, nous allons voir qu'à certains égards il peut cependant sembler trop étroit.

(1) Voir Mermeix, *l'Angleterre, Aspects inconnus* (p. 134-135) : « Les Conseils élus des villes et des comtés et les fonctionnaires, leurs subordonnés, exécutent toutes les fonctions que l'autorité centrale a retenues pour elle-même en France.

« Le Trésor leur verse les parts de subventions qui leur reviennent et cet argent, ils en disposent dans le cadre des lois. Les ministres n'interviennent que pour s'assurer qu'ils ne sont pas sortis de ce cadre et que les subsides ont bien reçu leur destination légale. Ils ne se préoccupent pas des parties prenantes qui sont au choix des Conseils.

« Le ministre de l'Instruction publique a consacré deux cent quatre-vingt millions, en 1910, aux écoles primaires et il ne nomme pas un seul instituteur. Les maîtres sont choisis par les Conseils des comtés et des villes ou par les corporations propriétaires de maisons d'écoles. Le président du Board of Education (ministre de l'Instruction publique) s'occupe seulement de la bonne hygiène des locaux scolaires et veille au respect de la liberté de conscience des écoliers.

« Pour l'entretien des routes, même participation financière et même abstention administrative de l'autorité centrale. Elle contribue aux dépenses et laisse aux intéressés immédiats la direction et l'exécution des travaux par un personnel d'ingénieurs et d'agents locaux.

« La démarcation est faite ainsi aux extrémités, comme elle l'est au centre même, entre le pouvoir gouvernant et le pouvoir administratif. Les ministres anglais gouvernent mais n'administrent pas. »

Cette apparente contradiction s'explique par ce fait que la nation, en tant qu'unité économique autonome, est une catégorie historique dont le temps est révolu (1). Actuellement, la production transformée par les progrès techniques, jette sur le marché une telle quantité d'objets qu'elle doit nécessairement viser la conquête des plus lointains débouchés, conquête rendue possible par le perfectionnement des moyens de transport.

Dès lors, pour une nation moderne, c'est méconnaître la loi de l'évolution que de persévérer dans l'idéal d'un individu isolé dans sa « clairière » qui prétendrait aujourd'hui fabriquer lui-même ses chaussures, tisser ses vêtements et cuire son pain.

Pourtant la France reste fortement attachée à son autonomie économique. Plus que tout autre pays elle tend, par un protectionnisme rigoureux (2), à constituer la nation « normale » selon la formule de Frédéric List.

Une telle conception implique un considérable effort de réglementation. Perpétuellement sollicité

(1) Le stade de l'économie nationale ne pouvait être que temporaire et transitoire comme ceux qui l'ont précédé. Rappelons ces stades, d'après l'économiste historien K. Bucher :

1^o *Stade primitif*. — L'homme vivant à l'état sauvage recherche individuellement sa subsistance.

2^o *Stade d'économie familiale*. — La famille patriarcale ou la tribu constituent l'unité économique autonome sous l'autorité absolue du père chef de la communauté.

3^o *Stade d'économie urbaine*. — La division du travail et l'échange sont pratiqués entre la ville et la campagne.

(2) Ce protectionnisme s'est traduit notamment par la loi douanière de 1892 dont M. Méline a été le défenseur convaincu.

par les producteurs, avides de protection, le Gouvernement doit travailler sans cesse au remaniement des tarifs douaniers. Cette tâche s'est trouvée jusqu'ici relativement simplifiée par le fait que l'intérêt des producteurs a été presque exclusivement pris en considération. Le jour où des groupements de consommateurs fortement organisés voudraient aussi défendre leurs intérêts, des problèmes singulièrement ardues pourraient se poser.

Le nationalisme économique dont la France donne l'exemple est, selon M. Schatz, un pur anachronisme (1), car le moment serait venu, depuis longtemps, d'une économie fédérale qui, s'élargissant progressivement, aboutirait bientôt à l'économie mondiale. Signalons, du reste, que des tendances très nettes vers des formes d'économies de plus en plus larges se sont déjà manifestées, non seulement dans les publications de divers auteurs, mais au cours de certaines conférences internationales (2).

Au surplus, même en écartant toutes considérations de fédéralisme économique, on doit reconnaître qu'en diverses matières (travail, hygiène, etc.), la réglementation ne peut plus demeurer un acte de police intérieure de chaque Etat; une réglementation internationale s'impose. C'est ainsi que la Con-

(1) Observons que si M. Schatz juge la nation comme unité économique autonome il ne la juge aucunement en tant qu'unité politique.

(2) Notamment la conférence interalliée de Rome en 1917, la conférence de Washington en 1919, le Conseil de la Société des Nations tenu à Genève en 1921.

férence de Washington, entre autres exemples, fait remarquer très justement : « que la non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs. »

Il convient d'observer que l'idée d'une fédération d'Etats, constituant un marché unique, suppose un travail considérable de coordination des intérêts nationaux en présence. Sur le moyen d'accomplir ce travail M. Schatz donne cette indication : « Il ne s'agit plus de régler le détail d'une législation douanière dont le Gouvernement reste le seul maître ; il s'agit de diriger une action commune des Etats et de concilier leurs intérêts. A cette fonction nouvelle il faut un organe nouveau qui domine les Gouvernements nationaux et qui leur dicte ses décisions. Comme la Société des Nations, l'économie fédérale nous amène, inévitablement, à la conception d'un organe super-gouvernemental destiné à absorber une part importante du pouvoir réglementaire jusqu'alors exercé par le Gouvernement national. »

Bornons-nous à observer que, si cette conception se réalisait, la vieille notion de souveraineté nationale, si jalousement défendue dans le passé, serait ébranlée jusque dans sa base.

CHAPITRE II

LE GOUVERNEMENT RATIONNEL

A l'entreprise gouvernementale qui, même désencombrée, reste immense et complexe, s'impose l'application rigoureuse des principes de la doctrine administrative. D'où une condition première à réaliser : donner à cette entreprise des chefs ayant, non seulement la capacité, mais les pouvoirs nécessaires pour prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

M. Schatz voit, dans l'accomplissement de cette condition, la plus grande difficulté du gouvernement; elle ne pourrait être résolue, selon lui, qu'en fixant d'une façon toute nouvelle les attributions respectives des ministres et du président du Conseil.

Avant d'exposer la réforme de ces attributions il convient d'appeler l'attention sur une différence essentielle entre l'entreprise gouvernementale et les entreprises ordinaires.

Dans ces entreprises, nous voyons le chef imposer à tous les membres du corps social la réalisation d'une volonté unique et coordinatrice. Cette volonté, qui est absolument autonome dans une entreprise patronale, se trouve, dans une entreprise sociétaire,

plus ou moins inspirée et contrôlée par le Conseil d'administration, fait sans inconvénient, puisque administrateurs et directeurs poursuivent, dans une étroite solidarité d'intérêts, un but invariable et des plus nets : l'obtention de bénéfices.

Dans l'entreprise gouvernementale, la volonté souveraine est la volonté nationale, volonté imprécise et changeante, ayant son origine dans des mouvements d'opinion que provoquent tantôt une certaine évolution psychologique, tantôt tel ou tel événement, telle ou telle campagne de presse, etc...

Ces mouvements d'opinion se reflètent dans les débats parlementaires, lesquels permettent à une majorité de dégager sa volonté, tenue légalement pour la volonté nationale souveraine.

Cette volonté se manifeste, non seulement par les directives formelles que sont les textes des lois, ordres du jour, motions, etc..., mais encore par la désignation au choix du chef de l'Etat des ministres qui auront la charge de faire traduire en actes les textes dont il s'agit. De telle sorte que, si l'on fait une comparaison entre les entreprises sociétaires et l'entreprise gouvernementale, en assimilant les citoyens à des actionnaires et le Parlement à un Conseil d'administration, on voit, dans cette dernière entreprise, un organe nouveau, le ministre, s'interposer entre ledit Conseil et le directeur de chaque grand service public.

En face de ce directeur, compétent et stable, le ministre, interprète de la volonté nationale ne peut

être qu'instable comme elle et, pour ce motif, sans compétence technique. Or, la volonté nationale étant souveraine, le ministre qui l'exprime a nécessairement autorité sur le directeur qui l'exécute. Ainsi se précise un point très important du problème gouvernemental : comment assurer la collaboration efficace du rouage politique instable, incompetent et souverain, et du rouage administratif stable compétent et subordonné ?

On ne saurait trop insister sur le fait qu'une différence très grande existe, au point de vue des qualités dont ils doivent faire preuve, entre un chef d'entreprise et l'homme chargé de définir la volonté gouvernementale.

Il faut à ce dernier, appelé politicien ou homme d'Etat, selon le degré de sympathie qu'il inspire, « une très grande souplesse : souplesse des convictions et des principes, souplesse d'esprit, souplesse des attitudes et, le cas échéant, souplesse d'échine... qui sont autant de qualités de son état. Après avoir conquis ses électeurs par les sacrifices nécessaires, il lui faut conquérir et conserver une certaine influence sur ses collègues, savoir manœuvrer, connaître à fond la tactique des séances et la stratégie des couloirs..., posséder le talent oratoire auquel une démocratie reconnaît immédiatement ses chefs. Faute de ces qualités maitresses, l'homme de gouvernement, possédât-il infuse l'éminente compétence des sept sages de la Grèce et de leur déesse aux yeux bleus, serait aussi désarmé et impuissant qu'un

enfant, aussi incapable d'obtenir de la majorité parlementaire les instructions ou, si l'on veut, le blanc-seing, qui sont pour lui la condition nécessaire et préalable de toute action (1). »

Bien différentes sont les aptitudes requises quand il s'agit de faire exécuter la volonté nationale cristallisée en programme d'action. Ces aptitudes sont celles nécessaires à tout chef d'entreprise : compétence, énergie, autorité, courage des responsabilités, etc...

Etant admis que la direction des affaires publiques nécessite deux spécialistes dont les qualités, politiques chez l'un, administratives chez l'autre, s'opposent jusqu'à s'exclure, on peut se demander si la doctrine fayoliste ne rencontre pas, dans une telle dualité, un obstacle insurmontable. Cette doctrine, en effet, érige en principes inviolables l'unité de direction et l'unité de commandement (2). Mais M. Schatz estime que ces principes ne sont pas en danger pour ce motif qu'on ne pourrait voir, dans la coexistence de deux autorités spécialisées, dont l'une est prééminente, qu'une simple division du travail.

Au fur et à mesure qu'ils ont évolué vers le régime démocratique, les grands États se sont préoccupés de régler la participation au gouvernement de l'élément politique et de l'élément administratif.

Des solutions très diverses ont vu le jour. Tantôt

(1) A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale*.

(2) Voir pages 38 et 39.

L'élément politique a été subordonné presque complètement à l'administration. Ce fut le cas du régime allemand avant la guerre. Le chancelier, à l'autorité duquel était rigoureusement soumis les autres ministres, recrutés non dans le Parlement, mais dans l'administration, ne relevait que de l'Empereur. Tantôt le système inverse a prévalu : l'élément politique a dominé l'administration et même, comme aux Etats-Unis, l'a absorbée au point que, dans ce pays, on emploie communément le mot « Administration » et non le mot « Government » pour désigner le président et les ministres. On sait, du reste, qu'aux destinées de ces hauts personnages se trouvent liées celles des fonctionnaires subalternes. C'est le « spoils system ».

En Angleterre fonctionne un système intermédiaire. A la tête des principaux secrétariats d'Etat se trouve un ministre non professionnel (« layman » ou laïque), secondé par deux sous-secrétaires d'Etat, l'un politique, l'autre administratif ; ce dernier, dit « permanent », est presque autant le collaborateur du ministre que son subordonné. Le ministre et le sous-secrétaire d'Etat politique n'ayant aucune stabilité, « si les détails de l'administration, reposaient uniquement sur ces deux hommes, les rouages administratifs cesseraient bientôt de fonctionner. Des hommes nouveaux ne pourraient pas diriger l'administration avec assez de vigueur et d'efficacité ; ils ne pourraient même pas la diriger du tout. Dans la pratique c'est le sous-secrétaire d'Etat permanent

qui dirige toutes les affaires courantes, qui est le dépositaire des secrets de l'administration, dans lequel s'incarne ses traditions, qui est, en un mot, le trait d'union entre les différents ministres qui se succèdent les uns aux autres. Grâce à ce sous-secrétaire, les affaires courantes du ministère suivent leur marche ordinaire, malgré les changements fréquents de ministres, et il faut bien reconnaître que, sans lui, les affaires ne se feraient pas (1). »

M. Schatz estime que c'est à l'institution de ce « permanent » que l'Angleterre doit d'être gouvernée avec une continuité de vues et une impartialité inconnues dans les autres pays parlementaires.

En France, l'opinion publique a été saisie fréquemment de projets de réforme gouvernementale et administrative. Parmi les plus notables on doit citer ceux de MM. G. Demartial et H. Chardon. La conception de ces auteurs se résume ainsi : dans chaque département ministériel un directeur permanent jouerait un rôle prépondérant ; ce haut fonctionnaire serait le seul véritable chef car, non seulement il aurait la plus complète autorité sur les services et serait entièrement responsable de leur fonctionnement, mais il entretiendrait avec le Parlement des relations personnelles et directes. Le ministre, déchargé de toute responsabilité, serait étroitement spécialisé dans la fonction de contrôle.

Le reproche capital que l'on peut faire à cette con-

(1) Bagehot, *Lombard Street*.

ception est de méconnaître les difficultés très sérieuses et même insurmontables que ne manquerait pas d'éprouver le directeur dans ses rapports avec le Parlement. Par esprit de corps, les parlementaires se montrent, en effet, généralement peu disposés à faire crédit à des personnalités choisies en dehors d'eux (1).

(1) Citons sur ce point Bagehot, *la Constitution anglaise* p. 268 et suivantes: « Quelques publicistes ont émis l'opinion que... les chefs des départements ministériels devraient avoir le droit de prendre la parole dans la Chambre, mais on a essayé ce système sans succès. M. Guizot, qui en a fait l'expérience, affirme qu'il n'a aucun avantage. Toute grande assemblée populaire à un certain esprit de corps. Elle a ses préjugés, ses idées particulières; une de ces idées c'est qu'elle doit accorder avant tout sa confiance à ses propres membres... Un fonctionnaire qui viendrait du dehors pour lui adresser la parole ne serait pas de son goût; ce serait un étranger dont on se méfierait et dont le langage n'aurait aucun prestige; souvent même il aurait le rôle d'une victime; tous les bavards de la Chambre se jetteraient sur lui pour le soumettre à un examen en règle. Ce serait une sorte d'interrogatoire auquel il faudrait répondre. On l'accablerait de chiffres et de détails. Tout l'effet de ses paroles disparaîtrait sous le fatras des menues questions et irait se perdre dans la poussière des petites discussions.

« Un administrateur venu du dehors ne peut se rendre le Parlement favorable qu'à force de bons arguments. Aucune voix ne lui est acquise d'avance pour leur servir d'appui.

« Il faut qu'il se tienne en garde contre le plus grand danger qu'il puisse courir, c'est-à-dire contre des choses spécieuses que l'évidence semble conseiller et qu'il doit repousser au nom de certaines considérations dont l'évidence n'est pourtant pas aussi grande.

« A la tyrannie que le Parlement exerce incessamment sur les fonctionnaires publics il y a un seul remède. C'est de donner aux différentes branches des services publics un chef parlementaire... Souvent on a essayé de laisser l'administration aux mains d'un

À l'occasion d'une enquête entreprise par la *Revue Hebdomadaire*, en 1911, certains réformateurs, s'inspirant du système anglais, ont proposé de doubler chaque ministre d'un directeur général compétent et stable. C'est à ce système que se rallie M. Schatz.

Voici, d'après cet auteur, comment pourraient être définies les attributions respectives du ministre et du directeur général.

Le Ministre. — 1° Il serait, tout d'abord, l'agent de liaison entre son département et le Parlement. À ce titre il lui appartiendrait notamment d'obtenir les crédits nécessaires au fonctionnement des services.

2°. Il jouerait, d'autre part, le rôle d'informateur du Conseil des ministres pour toutes les questions concernant son administration.

3° Il exercerait, enfin, avec le concours d'un personnel *ad hoc*, un contrôle sur l'exécution du service. Ce contrôle ne se confondrait nullement avec celui d'ordre intérieur que pourrait organiser le directeur général dans l'intérêt de sa propre action. Observons que les agents qualifiés pour assister le ministre dans l'accomplissement de sa tâche de contrôle existent déjà dans beaucoup de services publics. Ce sont, par exemple : les contrôleurs de l'Armée, les inspecteurs des Finances, de l'Agriculture, du Travail, des Chemins de fer, de l'Instruction publique, des Ponts et Chaussées, des P. T. T., des Mines, etc..

chef que ne protégeait aucune autorité dans le Parlement. L'expérience n'a jamais réussi. Le Parlement à force de tatillonner rendait tout service impossible.»

Dans la conception de M. Schatz ces agents cesseraient de dépendre du chef de service (actuellement le ministre, qui se contrôle ainsi lui-même), pour devenir les agents du Gouvernement ; ils pourraient, dès lors, juger l'administration en toute indépendance.

Le ministre jouerait donc principalement le rôle de critique et d'inspirateur. L'utilité d'un tel rôle n'est pas douteuse. Par le double effet de la division du travail et de la déformation professionnelle de ses agents, même supérieurs, une grande administration, si elle n'est pas constamment surveillée par des non spécialistes, devient très vite routinière et formaliste au point d'oublier complètement le but pour ne plus voir que les moyens.

Notons, à ce propos, que l'instabilité ministérielle présente un certain avantage. Si le ministre, en effet, doit être, avant tout, le représentant du dehors pour son administration, il ne faut pas qu'un contact prolongé avec elle le dépouille peu à peu de ses qualités en l'habituant à penser comme ses fonctionnaires et à vivre leur vie.

Le directeur général. — Ses fonctions seraient doubles. Il aurait, en premier lieu, à prendre sous sa responsabilité, mais en toute indépendance, les mesures d'exécution que comportent les instructions ministérielles. Jouant ainsi un rôle absolument comparable à celui du chef d'une entreprise sociétaire, après qu'il a reçu les directives de son Conseil d'administration, il devrait avoir les mêmes qualités et

suivre les mêmes méthodes. Observons, chose importante, que l'autonomie du chef administratif aurait notamment l'avantage de rendre impossible, ou tout au moins plus difficile, l'ingérence parlementaire, sous la forme soit d'interventions dans le recrutement, l'avancement ou le déplacement des fonctionnaires, soit d'appuis donnés à des revendications contraires à la discipline.

En second lieu, le directeur général assurerait la liaison des différentes branches de son administration avec le ministre et, en conséquence, aurait à préparer tous les éléments d'information nécessaires à ce dernier.

L'étendue des attributions et la liberté d'action du directeur général en ferait un personnage considérable dans l'Etat. Aussi, les institutions valant surtout par les hommes qui les représentent, le choix de ce personnage ne pourrait être un acte de favoritisme; ce choix serait fait en excluant même toute considération d'âge et de hiérarchie; seules les qualités propres de l'homme seraient déterminantes. La preuve de ces qualités pourrait, du reste, avoir été faite aussi bien dans les affaires industrielles, commerciales, financières, etc... que dans les fonctions publiques.

Les personnalités douées d'un véritable tempérament de chef paraissant en nombre extrêmement limité, le problème se poserait de les attirer vers les hautes fonctions permanentes de l'Etat. La considération sociale ne saurait y suffire. D'où la néces-

sité d'accorder à ces personnalités, non seulement des traitements en rapport avec leur valeur et leurs services, mais aussi toutes garanties à l'indépendance qui convient à leur caractère. Car, c'est un point sur lequel M. Schatz insiste beaucoup, le directeur général serait un chef d'une autre mentalité et autrement trempé que les hauts fonctionnaires actuels des ministères (1). En le choisissant, on se rappellerait ce mot célèbre de Napoléon, qui s'y connaissait en hommes : « On ne s'appuie que sur ce qui résiste. » Aussi les relations entre le ministre et un tel collaborateur ne pourraient être celles de supérieur autoritaire à inférieur complaisant et obséquieux. Sans oublier sa subordination nécessaire au chef politique du département, le directeur général aurait son franc parler (2). Bien entendu il ne pourrait obliger le ministre à le consulter, mais, dans la pratique, ce dernier ne manquerait pas de le faire pour être à même de rensei-

(1) Voir page 115 ce qui a été dit au sujet de ces hauts fonctionnaires.

(2) On peut estimer, avec Bagehot, que ce franc parler est indispensable, car « il ne peut y avoir de discussion utile entre un inférieur qui doit prouver son respect et un supérieur qui exige du respect. Le supérieur peut toujours réfuter les arguments mal fondés de son inférieur et ordinairement il ne se fait pas faute de le faire ; l'inférieur, au contraire, se hasarde rarement à parler ouvertement ; il hésite, n'emploie pas l'expression propre ou l'exemple le plus approprié à la circonstance, emploie même, quelquefois, un mauvais exemple ou une expression fausse.... Les affaires importantes ne peuvent se discuter avec fruit que par des personnes qui peuvent se dire l'une à l'autre ce qu'elles veulent et comme elles veulent. La pensée de celui qui parle doit sortir de son cerveau telle qu'il l'a conçue.... » (Lombard Street, p. 222).

gner le Conseil des ministres ou le Parlement qui prendraient vite l'habitude de s'informer de l'avis du directeur général.

Observons que, s'il est assez facile de choisir un homme, il l'est beaucoup moins de s'accommoder de ses initiatives et de son indépendance quand il est en place. M. Schatzle reconnaît bien et manifeste, en conséquence, une certaine inquiétude au sujet des risques de mésentente entre le directeur général stable, et le ministre passager, qui, sans cesse menacé, prendra facilement pour une attaque contre sa situation politique, la défense de l'intérêt général, s'il la juge inopportune.

Il est à craindre que de, cette mésentente, naisse une hostilité sourde, mais agissante, du ministre contre le directeur général, hostilité pouvant se manifester par certains procédés peu loyaux, notamment la diffamation sous toutes ses formes, avec lesquels, selon M. Schatz, un parlementaire est si familier qu'il peut, de bonne foi, ne pas les croire contraires à l'honnêteté (1).

(1) Voici comment M. Schatz s'exprime au sujet de ces procédés : « L'arme généralement usitée n'a pas changé depuis que Beaumarchais l'a décrite avec la manière d'en faire usage. Ce sera la calomnie persévérante, habilement semée parmi des collègues envieux ou des subordonnés indociles, répandue par la presse, servie par la malveillance naturelle du public et des familiers de la victime. Ce procédé classique est employé de mains de maîtres par certains politiciens et leurs amis. Tout haut fonctionnaire qui, par son indépendance, inquiète leur calcul et menace leur situation est sans cesse exposé à une lâche et venimeuse campagne qui tend à le montrer prêt... aux plus coupables compromissions...; si son honnêteté et son désintéressement sont au-

Il paraît difficile et pourtant nécessaire de protéger le directeur général contre ces procédés.

Une première garantie consisterait sans doute à confier sa nomination et sa révocation au Conseil des ministres. Cette dernière ne pourrait avoir lieu qu'après audition du directeur général ou des témoignages qu'il invoquerait et publication au *Journal officiel* d'un exposé complet des motifs.

Une garantie plus efficace encore se trouverait dans une législation punissant la diffamation de peines sévères. Malheureusement, dans l'état présent de notre droit pénal, cette garantie est inexistante. Une aussi grave lacune suffirait, à elle seule, d'après M. Schatz, à compromettre le succès de toute réforme du Gouvernement.

La doctrine administrative impose, comme une nécessité absolue, à l'entreprise gouvernementale,

dessus du soupçon, on descendra d'un degré dans l'ignominie... on s'attaquera à sa vie privée, à ses mœurs, transformant pour l'opinion un buveur d'eau en alcoolique invétéré ou un père de famille en un débauché. Le gouvernant au pouvoir, s'il s'abaisse à une telle campagne, est assuré du concours des organisations policières... » (*L'Entreprise Gouvernementale*, page 223).

Cf., dans un ordre d'idée très voisin, H. Chardon, *Le Pouvoir administratif*, page 467: « Un employé de commerce qui fait consciencieusement sa besogne ne reçoit de son patron que des compliments, des gratifications et des avancements. Un fonctionnaire qui défend opiniâtrement l'intérêt général est assuré de n'avoir que des ennemis...; il prend bientôt posture d'un révolté contre les pouvoirs publics et, à tout instant, devant des gens qu'il a le droit de mépriser, il doit se justifier d'avoir voulu le bien; sa vie est fouillée par des drôles; des dénonciations saugrenues bourrent son dossier... »

l'unité de direction et l'unité de commandement. Dès lors, il faut mettre à la tête de cette entreprise un chef unique auquel tous les ministres seront strictement subordonnés.

Etant admis, comme le propose M. Schatz, que le chef unique doit être le président du Conseil des ministres, on peut se demander si le rôle de ce haut personnage se concilierait avec celui que joue actuellement le président de la République. Nous répondons affirmativement. Le président de la République ne gouvernant pas, aucune dualité n'est à craindre.

Au surplus, bien que l'organisation industrielle ne présente rien d'analogue au président de la République, la doctrine administrative ne le considère pas comme un rouage inutile ; elle s'accommode même de lui très volontiers, en considération de certains services éminents qu'il peut rendre.

En effet, par sa situation même, qui, l'écartant de toute participation directe au gouvernement, lui permet de voir de plus haut et plus lucidement l'ensemble des affaires, par son expérience, par son autorité morale, le Président de la République est en mesure d'exercer ce que l'on a très justement appelé une « magistrature d'influence. » De plus, lui seul, est hautement qualifié pour choisir, avec tout le discernement nécessaire, le président du Conseil des ministres et pour assurer la liaison indispensable entre les gouvernements successifs. Enfin on ne doit pas oublier que la tâche de chef de gouver-

nement étant très lourde, le président du Conseil n'aurait pas suffisamment de temps et de forces pour bien la remplir s'il devait, en outre, assumer le rôle représentatif inhérent à la qualité de chef d'Etat. La nécessité d'un haut dignitaire spécialement chargé de ce rôle justifierait encore la fonction de président de la République.

Les attributions du président du Conseil, telles que les conçoit le Centre d'études, présentent des caractères nouveaux sur lesquels il convient d'appeler l'attention.

Observons, tout d'abord, que pour se mettre au niveau de sa tâche, un chef de gouvernement, comme tout grand chef, doit se réserver uniquement ce qu'elle a de plus élevé et de plus général (1). Il sera donc sans portefeuille afin de pouvoir consacrer tous ses soins à l'ensemble des affaires gouvernementales (2).

(1) C'est une règle commune à tous les grands chefs. Voir, à ce sujet, ce que nous avons dit page 70.

(2) Cf., Général X. Y. *Réflexions sur l'art de la guerre*, pages 85-86 : « Gouverner ne consiste pas à présider un Conseil, quel qu'il soit, mais bien à diriger un ensemble ; pour diriger cet ensemble il faut organiser la pyramide du commandement, aussi nécessaire dans les affaires, qu'elles soient commerciales, industrielles ou politiques, que sur le champ de bataille. Or, en France, un président du Conseil entrant en fonctions se croirait déshonoré, s'il n'assumait pas, en même temps que la lourde tâche de la présidence, celle toute aussi lourde du ministère qu'il juge, à cette heure, être le principal. Si le directeur d'un grand magasin se réservait la gestion du rayon de modes, si un général de division prétendait commander directement un régiment, on discuterait quelque peu leur valeur professionnelle et personne n'augurerait bien d'une pareille organisation. Eh bien ! c'est cette organisation

Nous rappellerons, d'autre part, cette vérité expérimentale que le nombre des subordonnés immédiats qu'un chef peut effectivement diriger ne saurait dépasser la demi-douzaine (1).

En conséquence le nombre des ministres serait de six au maximum (2). Voici la désignation des six départements ministériels entre lesquels M. Schatz proposerait de répartir tous les services de l'Etat :

là que possède la France et le résultat est très net : le président du Conseil ayant tout son temps absorbé par son ministère n'en a plus aucun pour coordonner l'ensemble. »

(1) Voir page 53.

(2) Cf. M. Noblemaire dans son *Rapport sur le budget des Affaires étrangères* (20 janvier 1921) : « Un ministre président, responsable de la politique générale garderait, place Beauvau, l'autorité personnelle sur les préfets et la Sûreté générale. Il donnerait ses directives au sous-secrétaire d'Etat à la Justice, garde des Sceaux, au sous-secrétaire d'Etat à l'Instruction publique et aux ministres, réduits au nombre de quatre : le ministre des Finances, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense nationale, le ministre du Travail national.

« Du ministre des Finances ressortiraient les sous-secrétaires d'Etat : des Finances, du Trésor, des Régions libérées, des Pensions et liquidations de guerre, des P. T. T. (auquel on préférerait pourtant un office industriel autonome).

« Du ministre de la Défense nationale dépendraient les sous-secrétaires d'Etat de la Guerre, de la Marine et de l'Air.

« Au ministre des Affaires étrangères se rattacheraient les sous-secrétaires d'Etat : de l'Expansion française, des Colonies et Protectorats.

« Du ministre du Travail national relèveraient les sous-secrétaires d'Etat : des Travaux publics, des Transports, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture.

« Que l'on ne croie pas à un jeu de l'imagination ou à un dilettantisme sans portée : un pesant volume serait nécessaire pour énumérer les réflexions qui ont dicté les quelques lignes de cette toute petite note. »

Présidence du Conseil (sans portefeuille)	{	I. — Sécurité intérieure (Police et Justice).
		II. — Sécurité extérieure (Armée et Marine).
		III. — Economie nationale (Outillage et Production, Commerce, Enseignement, Institutions sociales).
		IV. — Colonies et Protectorats.
		V. — Relations internationales.
		VI. — Finances.

Cette constitution nouvelle du ministère permettrait au président du Conseil d'être un chef véritable. Il pourrait jouer vis-à-vis des ministres le rôle d'inspirateur, de guide et de contrôleur qui est celui du chef de toute grande affaire industrielle ou commerciale à l'égard de ses subordonnés directs.

Il est bien certain que, pour agir efficacement, le président du Conseil devrait avoir une connaissance approfondie des besoins du pays et des moyens d'y pourvoir. Cette condition ne peut être réalisée, selon M. Schatz, que s'il est créé, dans tous les ministères, des services spéciaux de documentation, travaillant suivant une méthode uniforme et transmettant les informations recueillies à un Service général de la documentation rattaché à la présidence du Conseil.

La première tâche du Conseil des ministres serait d'établir un programme de gouvernement, tâche bien différente de celle qui consiste à grouper dans une déclaration ministérielle, en termes plus ou moins éloquents, des promesses plus ou moins vagues.

C'est avec le concours du Parlement, interprète de la volonté nationale, et des directeurs généraux chargés de sa réalisation pratique, que serait élaboré

ce programme. Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des éléments très divers qu'il devrait coordonner et concilier.

Signalons seulement qu'il se présenterait sous la forme de directives très nettes, visant plutôt à bien définir le but qu'à préciser, dans le détail, les moyens de l'atteindre. Le choix de ces moyens soulevant presque toujours des questions de pure technicité serait nécessairement laissé aux services d'exécution.

M. Schatz estime que, pour réaliser le programme, les directeurs généraux ne manqueront pas, comme le directeur d'une société anonyme, auquel ils sont en tous points assimilables, d'appliquer rigoureusement les principes et les méthodes de la doctrine administrative. Selon cet auteur, une telle application serait une chose allant de soi ; et il ne lui consacre, en conséquence, pas d'autre développement que cette affirmation vigoureusement optimiste :

« Qu'il s'agisse de la présidence du Conseil ou d'un simple bureau d'expéditionnaires, le travail gouvernemental va s'effectuer en recourant aux *procédés* qu'il nous suffira de rappeler :

« 1° Le *tableau d'organisation*, établissant clairement la dépendance hiérarchique et les attributions de chaque service et de chaque fonctionnaire, évitant les chevauchements et les empiètements de l'un sur l'autre, les dualités de commandement, les fonctions sans titulaires ou les fonctions surchargées de personnel.

« 2° Le *programme d'action*, inspiré par le programme de gouvernement qu'il est appelé à réaliser et qui, dans chaque service, va se scinder en un programme spécial établi en conformité avec le programme général...

« 3° La *Conférence des chefs de service*, qui sera organisée dans chaque direction pour tout ce qui concerne l'exécution et qui, pour les ministres, ne sera autre que le Conseil de cabinet réuni par le président du Conseil (1). Il ne s'agira plus, toutefois, de la rencontre, plus ou moins accidentelle, de ministres indépendants et préoccupés de leur politique personnelle qu'a décrite, en parfaite connaissance de cause, M. Poincaré (2), mais de subordon-

(1) Nous disons « Conseil de cabinet » et non « Conseil des ministres », sauf, bien entendu, à réserver pleinement la liberté donnée au président de la République de suivre les travaux du Conseil de cabinet.

(2) M. Schatz fait sans doute allusion à ces lignes que publiait M. Poincaré dans la *Revue de Paris*, en 1898 : «...Les ministres, tiennent, dit-on, conseil trois fois par semaine et ils traitent sans doute dans ces conversations officielles de la politique générale et des grands intérêts publics. Ils ne peuvent pas ne pas avoir le sentiment très élevé de la mission que leur ont confié les hasards des combinaisons parlementaires ; ils sont placés assez haut pour avoir des vues d'ensemble ; assez près cependant de la démocratie pour entendre sa voix. Demandez à l'officier qui porte le drapeau du régiment si, lorsque sa main tient la hampe, il ne sent pas s'accumuler en lui une sorte de valeur collective et de courage multiplié. Ces ministres savent qu'ils sont les interprètes suprêmes des volontés nationales ; ils vont évidemment, chaque fois qu'ils se rencontreront, examiner de concert ce que leurs ancêtres appelaient les grandes affaires, et diriger, avec la force d'impulsion d'une pensée commune, l'action intérieure et extérieure du Gouvernement de la France. Détrompez-vous ; les grandes affaires les occuperont demain ; mais ce matin, il y a tant de petites choses à régler ! Tel député, mécontent d'une

nés convoqués régulièrement par leur chef pour lui rendre compte de leurs actes et recevoir ses directives.

« 4^e La *passerelle*, qui corrige ce que pourrait avoir d'excessif, dans l'application, le principe hiérarchique qui oblige un subordonné à n'agir que sur l'ordre direct de son chef...

« 5^e Le *chronométrage*, destiné à déterminer, grâce à une analyse exacte, le rendement possible d'un bureau ou d'un service..., et le temps nécessaire à un travail donné...

« Nous n'avons pas à suivre plus avant, dans le détail de ses manifestations pratiques, l'application de la doctrine administrative. Ses procédés, étudiés précédemment, ne relèvent plus que de la compétence et de l'initiative de chaque chef de service. Le

nomination de receveur ruraliste, doit interpellier l'après midi ; il faut prévoir les incidents qui se produiront au cours du débat et les ordres du jour qui seront présentés. Tel autre député réclame, pour un protégé, une présidence de tribunal qu'un sénateur sollicite pour un autre candidat. Grave conflit ! A qui donner satisfaction ? Le sénateur est fidèle, le député inconstant. On délibère, et, comme il convient, c'est le député qui l'emporte. Dix heures sonnent, dix heures et demie, onze heures. Le ministre des Affaires étrangères a reçu d'importantes nouvelles qu'il désire communiquer au Conseil ; le ministre des Finances est porteur de grandes réformes qui exigeraient une étude approfondie. Que faire ? Il est tard ; le ministre de l'Intérieur est attendu par les journalistes venus aux renseignements. Il faut partir. Du reste, le ministre des Affaires étrangères ne sait-il pas, mieux que personne, le parti qu'il doit prendre ? Le ministre des Finances n'est-il pas, par ses fonctions mêmes, le plus compétent en matière financière ? Le mieux est de leur laisser carte blanche. On parlera un autre jour de la politique générale ; un autre jour on parlera de la France. »

principe seul de la réforme nous importe et nous tenons pour certain, qu'une fois ce principe admis, tout le reste nous sera donné par surcroît (1). »

L'analyse que nous venons de faire a montré que dans l'ouvrage de M. Schatz, on pouvait distinguer nettement deux parties, l'une purement critique, l'autre à tendances constructives.

La première partie, qui est la plus longuement développée, apparaît comme un véritable réquisitoire contre l'étatisme. Ce réquisitoire se trouvant composé d'arguments depuis longtemps classiques ne fera pas l'objet d'observations de notre part ; ceci pour ne point rouvrir la controverse bien connue qui s'est élevée entre les économistes libéraux et les socialistes d'Etat.

Quant aux réformes suggérées dans la deuxième partie, elles prêteraient à des discussions trop vastes pour être entièrement développées dans notre ouvrage. Nous ferons seulement, au sujet de ces réformes, quelques remarques essentielles.

Observons, tout d'abord, qu'avant de fixer de nouvelles règles à l'entreprise gouvernementale M. Schatz se préoccupe de la « désencombrer. » Dans ce but il préconise, d'une part, pour les entreprises d'Etat, un système d'autonomie ou « self administration » et, d'autre part, une réglementation sans l'Etat.

Nous ne contesterons pas que la self administration puisse améliorer le rendement des entreprises et

(1) *L'Entreprise gouvernementale*, p. 247 et suivantes.

même nous signalerons volontiers, qu'au Parlement et dans les hautes sphères administratives, on incline de plus en plus vers des solutions voisines de ce système. Par contre, on peut se demander si un désencombrement appréciable résulterait de son application. Comment, en effet, simplifier davantage la tâche du ministre ? Ce dernier accorde déjà, pratiquement, à chaque directeur, dans la conduite de son entreprise, une latitude si grande qu'elle paraît impossible à augmenter.

Quant à la réglementation sans l'Etat M. Schatz s'attache surtout à la présenter comme une tendance pleine d'avenir, mais il ne propose aucune solution positive ayant pour effet de la développer. Or, s'il était nécessaire de poser en principe que certaines activités pourraient être réglementées par d'autres collectivités que l'Etat, il eut été sans doute opportun de définir, avec quelque précision, ces activités et ces collectivités ainsi que la nature de la réglementation à intervenir.

Pour que l'entreprise gouvernementale — son désencombrement étant supposé accompli — observe les principes administratifs il suffirait, selon M. Schatz, qu'elle soit dirigée, ainsi que chacune de ses grandes subdivisions, par de véritables chefs.

C'est hardiment simplifier le problème gouvernemental que d'admettre un tel postulat. Son évidence n'éclate pas ; disons même qu'elle est discutable. Quoi qu'il en soit, M. Schatz édifie sur ce postulat tout son système. Pour en examiner la valeur nous

porterons successivement notre attention sur les rôles dévolus : 1° Au ministre, chef politique, et au directeur général, chef administratif du département ministériel ; 2° au président du Conseil des ministres, chef de l'entreprise gouvernementale.

Le ministre et le directeur général. — M. Schatz, qui a parfaitement prévu la mésentente possible entre le chef politique et le chef administratif, s'est préoccupé des moyens de garantir le premier contre les entreprises du second. Par contre, il n'envisage nullement le mauvais vouloir éventuel du directeur général à l'égard du ministre. Pourtant ce mauvais vouloir n'est pas improbable ; ajoutons qu'il serait difficile à vaincre.

A la vérité, le risque serait sérieux de voir les deux hauts personnages faire preuve d'une hostilité réciproque, nuisible à l'intérêt général. Aussi ne partageons-nous pas l'optimisme de M. Schatz sur le fonctionnement de l'organisme bicéphale que serait le département ministériel (1). Que, malgré tout, la pratique puisse confirmer cet optimisme, cela est possible. Les institutions valent surtout par l'esprit dans lequel on les fait vivre ; les moins logiques donnent parfois de bons résultats. Si l'on prend ce fait en considération, il faut conclure que seule une

(1) Sous le nom de Secrétaires généraux il a existé, dans notre pays — notamment aux Finances, à la Guerre et aux Affaires Etrangères — de hauts fonctionnaires dont la compétence s'étendait à toutes les affaires d'un département ministériel. Il est à peine besoin de faire observer qu'entre ces fonctionnaires, véritables agents du Ministre, et les Directeurs Généraux, indépendants, aucune assimilation n'est possible.

expérience, en France et non ailleurs, trancherait le débat.

Selon M. Schatz, le directeur général, étant donné l'étendue de ses pouvoirs et les garanties accordées à son indépendance (1), serait véritablement un chef, dans le sens fayoliste du mot, et par conséquent appliquerait la doctrine administrative. Or cette application rencontrerait de nombreuses et sérieuses difficultés propres aux services publics (2). Regrettons ici le silence complet de M. Schatz sur les moyens de surmonter ces difficultés.

Le président du Conseil des ministres. — Les raisons pour lesquelles il avait semblé nécessaire de doubler chaque ministre d'un directeur général paraissent devoir conduire M. Schatz à la conception d'un président du Conseil des ministres également doublé d'un chef administratif stable. Il n'en a rien été, chose d'autant plus étonnante que notre auteur s'était attaché particulièrement à démontrer que les qualités de chef politique et celles de chef d'entreprise étaient absolument incompatibles (3). Si l'on admet cette incompatibilité une conclusion

(1) Ces garanties pourraient-elles exister ? Rappelons que M. Schatz les trouverait principalement dans une répression sévère de la diffamation. Mais pratiquement ce délit protégé, si difficilement saisissable, n'échapperait-il pas, presque toujours, aux peines rigoureuses édictées contre lui ?

(2) Parmi ces difficultés signalons, notamment, celles que soulèveraient la constitution du corps social de l'entreprise gouvernemental (voir p. 52 et s.). A propos de cette constitution se poserait le redoutable problème du statut des fonctionnaires. L'intérêt eut été très grand de connaître la solution fayoliste de ce problème.

(3) Voir p. 137 et 138.

s'impose : le système de M. Schatz ne donne pas à l'entreprise gouvernementale un chef véritable.

M. Schatz n'a pas tiré les conséquences logiques de ses prémisses, sans doute pour ce motif que l'idée d'un chef d'Etat permanent serait quelque peu subversive. On peut tenir, en effet, pour certain que cette idée ne saurait être en faveur auprès d'une démocratie, naturellement portée à craindre les risques de gouvernement césarien.

Après nos brèves observations sur l'essai de M. Schatz, s'il faut conclure, ce sera qu'en matière gouvernementale la doctrine administrative n'est ni facilement, ni rigoureusement applicable.

Nous avons déjà signalé, dans notre première partie, (1) comment cette doctrine péchait par excès de généralité. La lecture de la deuxième partie aura sans doute fortifié cette opinion.

C'est que, s'il existe réellement un certain parallélisme entre les grandes affaires privées et l'entreprise nationale, ce parallélisme ne va pas loin et pour cause : l'extrême dissemblance entre les buts poursuivis. Le directeur d'une affaire privée ne recherche, en effet, que le profit. Toutes autres sont les préoccupations gouvernementales. Elles portent sur les affaires étrangères, la guerre, la sûreté intérieure, l'instruction publique, les questions de morale, de religion même, etc...

Aussi, que l'on veuille porter un jugement sur la

(1) Voir chap. VI.

gestion d'affaires privées les plus diverses, (par exemple : une houillère, une filature, un magasin de nouveautés, etc...), il sera toujours usé d'une même méthode, se résumant en deux mots : inventaire et bilan. Un simple coup d'œil sur l'ensemble de ce dernier, voire même sur le seul poste « profits et pertes » suffit pour connaître ce critérium certain : les bénéfices de l'exercice. Il n'existe, évidemment, rien d'aussi simple et d'aussi sûr pour apprécier les résultats obtenus par les Ministres et leurs subordonnés, par exemple : un préfet, un recteur d'université, un président de cour d'appel, etc...

Ceci posé, nous reconnaissons volontiers que les services publics appellent de sérieuses réformes. Il paraît certain, notamment, que dans nombre de cas leur fonctionnement pourrait être plus rapide et plus économique. Que, pour obtenir un tel fonctionnement, surtout quand il s'agit d'exécution pure, il soit nécessaire de revenir à certains principes de bon sens posés par M. Fayol, cela n'est pas douteux. Par contre, nous devons constater que le fayolisme n'a pu définir, avec précision, une réforme vraiment originale et logique des organes supérieurs de l'Etat.

Vu : Le Président de la thèse,
ALLIX

Vu, le Doyen,
BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

I. ORGANISATION ET DIRECTION DES ENTREPRISES

- Amar (J.)*. — Organisation physiologique du travail, 1917.
- Archer (J.)*. — Rénovation, 1923.
- Bursaux (Lt. colonel)*. — Des méthodes modernes d'administration, 1918.
- Cambon (Victor)*. — L'industrie organisée d'après les méthodes américaines, 1920.
- Carel (F.)*. — Essai sur l'organisation dans les affaires, 1919.
- Carlitz (J.)*. — Administration et organisation commerciales, 1918.
- Le gouvernement des entreprises commerciales et industrielles, 1921.
- Chambonnaud (L.)*. — La technique des affaires, 1919.
- Charpentier (P.)*. — Organisation industrielle, 1919.
- Desaubliaux (R.)*. — Les origines biologiques de la fonction administrative, 1920.
- Dubois (Lt. colonel E.)*. — Le commandement et l'administration par le graphique, 1912.
- Elmo Levis (E. ST.)*. — Pour tirer le meilleur parti des affaires. Traduction française, 1923.
- Emerson (H.)*. — Le rendement comme base des affaires et du travail, 1908.
- Fayol (H.)*. — Administration industrielle et générale, 1920.
- Fleury (R. de)*. — La production industrielle intensive, 1919.
- Ford (H.)*. — Ma vie et mon travail. Traduction française, 1923.
- Gilbreth (F. B.)*. — Etude des mouvements. Traduction française, 1919.
- Gutjahr (Ed.)*. — L'organisation rationnelle des entreprises commerciales, 1920.
- Hartness (J.)*. — Le facteur humain dans l'organisation du travail, 1918.
- Izart (J.)*. — Méthodes économiques d'organisation dans les usines, 1919.

- Le Chatelier (H.)*. — Conseils aux élèves des grandes écoles, 1920.
 Les grands magasins à Paris, à Berlin, en Amérique. Leur organisation commerciale, 1913.
- Mangin*. — Les idées modernes d'organisation, 1919.
- Marguery (J. et E.)*. — Economie industrielle. Le chef d'entreprise, 1922.
- Napoléon*. — Manuel du chef. (Extrait de ses œuvres). Paris, Payot, 1918.
- Négrier. (P.)*. — Organisation technique et commerciale des usines d'après les méthodes américaines, 1920.
- Pezeu. (P.)*. — Les hommes qu'il nous faut pour organiser la production.
- Picard (Roger)*. — Le Contrôle ouvrier sur la gestion des entreprises, 1922.
- Pouydraguin (Général de)*. — La fonction administrative dans le domaine militaire, 1921.
- Taylor. (F. W.)*. — La direction des ateliers. Traduction française, 1919.
- Thompson*. — Le système Taylor. Traduction française, 1920.
- Vanuxem. (P.)*. — Industrialiser, 1918.
- Wilbois (J.) et Vanuxem (P.)*. — Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes, 1919.

PÉRIODIQUES

- Champault (Ph.)*. — Etude du groupement à partir de la fonction. (Revue de science sociale, n° 88).
- Dautheuil (J.)*. Principes généraux de la doctrine administrative (Le génie Civil, novembre 1917).
- Emerson (H.)*. — Les douze principes du rendement. (Engineering Magazine C°, 1916).
- Fayol (H.)*. — De l'importance de la fonction administrative dans le gouvernement des affaires. (Bulletin de la société pour l'encouragement de l'industrie nationale, novembre-décembre 1917).
- L'enseignement de l'administration dans les écoles techniques supérieures. (Bulletins de la société des ingénieurs civils de France, 1916-1917).
- L'administration positive dans l'industrie. (La technique moderne, février 1918).
- Fréminville (Ch. de)*. — Le système Taylor. (La Technique moderne, mars 1915).
- L'organisation systématique. (La Technique moderne, avril 1918).

- Frémont (Ch.)*. — Historique du chronométrage. (La Technique moderne, novembre 1913).
- Guillet*. — Rapport sur l'enseignement technique supérieur. (Revue de métallurgie, novembre 1916 et mai 1917).
- Goupil*. — Les formules de salaire moderne. (Annales des Ponts et Chaussées, 1917).
- Lachapelle (G.)*. — Les idées de M. Fayol. (Revue politique et parlementaire, juillet 1917).
- Lecler*. — La pratique de la réorganisation administrative des entreprises industrielles. (Bulletin de la Société d'encouragement pour l'industrie nationale, février 1919).
- Leclerc (Max)*. — La formation des ingénieurs. (Revue de Paris, mai et juin 1916).
- Leroy (Maxime)*. — La technique administrative dans l'industrie. (L'Information, 1^{er} novembre 1917).

II. — ORGANISATION ET DIRECTION DE L'ÉTAT

- Bagshot*. — La Constitution anglaise. Traduction française, 1869.
- Barthélemy (J.)*. — Le gouvernement de la France, 1919.
— Le problème de la compétence dans la démocratie, 1918.
- Baudin (P.)*. — Le Budget et le déficit, 1910.
- Biard d'Aunay*. — La politique et les affaires, 1918.
- Boncour (P.)*. — Le fédéralisme économique, 1900.
- Carnot (R.)*. — L'étatisme industriel, 1920.
- Chardon (H.)*. — L'administration de la France, 1908.
— Le pouvoir administratif, 1913.
— L'organisation d'une démocratie, 1921.
- Delemer*. — Le bilan de l'étatisme, 1922.
- Demartial (G.)*. — La réforme administrative, 1911.
- Favareille (R.)*. — La réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions ou self administration, 1919.
- Fayol (H.)*. — L'incapacité industrielle de l'Etat.
- Lowell*. — Le gouvernement de l'Angleterre. Traduction française, 1910.
- Mermeix*. — L'Angleterre, aspects inconnus, 1911.
- Millerand (A.)*. — La politique de réalisations, 1920.
- Schatz (A.)*. — L'individualisme économique et social, 1907.
— L'entreprise gouvernementale et son administration, 1922.
- Taine (H.)*. — Les origines de la France contemporaine, le régime moderne (1893).

PÉRIODIQUES

- Demartial.* — Le statut des fonctionnaires (Revue politique et parlementaire, juin à septembre 1907).
- Fayol.* — La réforme administrative des services publics (Revue pratique du cercle industriel et commercial de France, janvier 1918).
- L'industrialisation de l'Etat (Bulletin de la Société de l'industrie minérale, 2^e livraison de 1919).
- Lettres sur la réforme gouvernementale (Revue de Paris, décembre 1917 et janvier 1918).
- Scelle (G.).* — L'organisme international de législation ouvrière. (Revue des Sciences politiques, 15 août-15 octobre 1920).
- Taylor.* — Le rendement des employés du Gouvernement. Traduction française (Revue de métallurgie, juin 1917).
- Zapp.* — L'incapacité commerciale de l'Etat (Revue politique et parlementaire, 10 juin 1921).
- Enquête sur les Ministères (Revue hebdomadaire, n^{os} 9 à 22, année 1911).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS. — <i>Les idées modernes d'organisation</i>	5
La lutte pour les débouchés. — L'abaissement du prix de revient par l'emploi de méthodes rationnelles d'organisation et de direction. — Le Taylorisme, précurseur du Fayolisme.	

PREMIÈRE PARTIE

LE FAYOLISME

CHAPITRE PREMIER. — <i>La méthode réaliste</i>	17
M. Fayol administrateur. — La doctrine administrative et la méthode réaliste. — Le Centre d'Etudes administratives.	
CHAPITRE II. — <i>La fonction administrative</i>	26
Les fonctions essentielles des entreprises. — Analyse de la fonction administrative. — Le Gouvernement des entreprises. — La valeur du personnel aux divers niveaux hiérarchiques. — La capacité administrative des grands chefs. — La nécessité d'un enseignement administratif.	
CHAPITRE III. — <i>Les principes directeurs</i>	35
Division du travail. — Autorité et responsabilité. — Discipline. — Unité de commandement. — Unité de direction. — Subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général. — Rémunération du personnel : paiement à la journée, à la tâche, aux pièces ; primes ; participation aux bénéfices. — Centralisation. — Hiérarchie. — Ordre. — Equité. — Stabilité du personnel. — Initiative. — Union du personnel.	
CHAPITRE IV. — <i>Les éléments analytiques</i>	51
Prévoyance. — Organisation. — Commandement. — Coordination. — Contrôle.	

CHAPITRE V. — <i>Les procédés administratifs</i>	74
Programme d'action. — Conférence des chefs de service. — Passerelle. — Graphiques et tableaux d'organisation. — Chronométrage.	
CHAPITRE VI. — <i>La portée de la doctrine</i>	88
Importance de l'administration. — La forme doctrinale des ouvrages de M. Fayol. — Le bon sens dans la doctrine administrative. — Généralité du Fayolisme. — Variation du facteur humain selon les temps et les lieux. — Le principe de l'unité de commandement dans l'atelier taylorien et la société allemande par actions. — Le principe de l'ordre social dans l'Etat. — Le rôle de l'induction en matière administrative. — L'évolution du Fayolisme.	

DEUXIÈME PARTIE

LE FAYOLISME ET LES SERVICES PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Gouvernement empirique</i>	105
La doctrine administrative et les milieux dirigeants. — M. Schatz, porte-parole du Centre d'Etudes administratives. — Les trois groupes d'attribution de l'Etat. — Le personnel de l'Etat : gouvernants et fonctionnaires. — Le bilan de l'étatisme. — Le désencombrement de l'Etat. — La self-administration et la réglementation sans l'Etat.	
CHAPITRE II. — <i>Le Gouvernement rationnel</i>	135
La volonté nationale et son expression. — Le chef politique et le chef administratif. — La prééminence de l'élément administratif en Allemagne. — La prééminence de l'élément politique aux Etats-Unis. — Le système intermédiaire de la Grande-Bretagne. — Les idées de MM. Chardon et Demartial. — La conception de M. Schatz. — Le Ministre, inspirateur et contrôleur. — L'indépendance du Directeur général. — La subordination des Ministres au Président du Conseil. — L'application de la doctrine administrative par les Directeurs Généraux. — La valeur des réformes proposées par M. Schatz.	
<i>Bibliographie</i>	161

